

¿Qué proponen los partidos para abordar la migración y otros temas ligados a movilidad humana?¹

Desde el inicio de la crisis humanitaria en Venezuela, Perú se ha convertido en el segundo destino principal de la población migrante venezolana². Esta situación ha supuesto una serie de retos para el Estado peruano, que ha respondido a este fenómeno adoptando diversos enfoques: uno más humanitario, en un primer momento, y uno más centrado en el control de la migración y la seguridad nacional recientemente³. Aun así, existe una serie de vacíos en torno a las respuestas que el Estado debe dar ante este problema: los derechos de las personas migrantes no están plenamente garantizados, la discriminación y la violencia contra esta población se manifiestan de forma desmedida a nivel institucional y sociocultural, la percepción en la sociedad peruana da muestras de ir incrementándose de manera adversa hacia la población migrante y refugiada, y delitos como la trata de personas y el tráfico de migrantes han adquirido nuevos matices mucho más complejos.

Frente a este panorama y a puertas de un nuevo Gobierno, consideramos pertinente evaluar las propuestas de trabajo que plantean los diversos partidos en torno al fenómeno de movilidad humana rumbo a las elecciones 2021. Con este propósito, se seleccionaron 14 planes de gobierno correspondientes a los partidos con mayor intención de voto de acuerdo a las encuestas publicadas por CPI, al 30 de enero del 2021⁴; e Ipsos, al 10 y 11 de febrero de 2021⁵. De este modo, se seleccionaron los planes de gobierno de Acción popular, Alianza para el progreso, Avanza país, Frente amplio, Fuerza Popular, Juntos por el Perú, Partido morado, Partido nacionalista peruano, Perú libre, Podemos Perú, PPC, Renovación Popular, Somos Perú y Victoria Nacional. Posteriormente, se recopilieron las propuestas de cada uno de esos partidos en torno a los siguientes ejes: migración (con énfasis en las personas venezolanas), sistema de refugio, calidades y procedimientos migratorios, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Tras esta revisión, se halló que, del grupo seleccionado, únicamente 8 partidos plantean propuestas vinculadas a los temas referidos: Alianza para el progreso, Avanza país, Frente amplio, Juntos por el Perú, Partido nacionalista peruano, Perú Libre y Renovación Popular. En paralelo, se determinaron cinco criterios que, bajo una perspectiva de derechos humanos enfocada en el fenómeno de movilidad humana, consideramos determinantes para el análisis de las propuestas:

- La aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel normativo, que implica que las propuestas cumplen con las normas y estándares internacionales de derechos humanos⁶. En el

¹ Documento elaborado por Gabriela Ramos, Rodrigo Rivera y Paola Velarde, integrantes del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP.

² Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. R4V. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

³ CNDDHH et. al, 2020. Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares. Disponible en: https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/informe-alternativo/

⁴ CPI. Disponible en: <https://encuestas.com.pe/encuesta-presidencial-cpi-30-enero-2021/>

⁵ IPSOS. Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe/intencion-de-voto-febrero-2021>

⁶ ACNUDH. 2006. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

caso concreto, nos referimos a normas como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁷, la Convención Americana de Derechos Humanos⁸, el Protocolo de Palermo⁹; y a estándares como el principio de no criminalización¹⁰, el principio de no devolución¹¹, la prohibición de expulsiones colectivas¹², entre otros.

- La aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional, que implica que la propuesta esté orientada a la promoción y protección de los derechos humanos¹³.
- La aplicación de un enfoque de atención a la víctima, que, en casos de trata de personas y tráfico, implica que las medidas estén centradas en atender las necesidades y preocupaciones de la persona víctima u objeto del delito.
- La promoción de la integración entre población migrante y población de acogida, que indica que las propuestas apuntan hacia un proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes

⁷ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Ratificada por el Estado peruano el 14 de septiembre de 2005. Disponible en: <https://bit.ly/2QZzU4i>

⁸ Convención Americana de Derechos Humanos. Adoptada el 12 de noviembre de 1969. Ratificada por el Estado peruano el 07 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://bit.ly/3cNk6u2>

⁹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador. Ratificado por el Estado peruano el 17 de mayo de 1995. Disponible en: <https://bit.ly/3dA5m00>

¹⁰ El principio de no criminalización, en el caso de migrantes, implica la no adopción de medidas penales punitivas amparadas en una aparente salvaguarda de la seguridad nacional o ciudadana, incluso cuando este ingreso se haya dado a partir de una expulsión previa o de forma irregular. En todo caso, dichas situaciones deberán evaluarse únicamente en la esfera administrativa, con lo que la existencia cualquier tipo de disposición que pueda implicar la iniciación de un proceso penal en razón a la irregularidad migratoria o a un trato discriminatorio por condición migratoria, genera, en los Estados, el deber de reformar su normativa. Esto se explica porque la situación de irregularidad de un migrante -y menos aún la estancia regular- no causa daño a ningún bien jurídico fundamental que amerite la protección de la autoridad punitiva del Estado (ONU, OIT y Unión Interparlamentaria. 2015. Migración, derechos humanos y gobernanza. Francia: ONU, p. 35; CIDH. 2019. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de Trata de Personas, Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>)

¹¹ El principio de no devolución implica la prohibición para el Estado de adoptar cualquier medida que tenga como efecto devolver a un refugiado a un territorio, sea o no el país de origen, donde su vida, libertad o integridad sean puestas en riesgo por los motivos referidos en el artículo (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951). Esta prohibición alcanza también a medidas como el rechazo en frontera para los solicitantes de asilo. Asimismo, se extiende también para otras personas migrantes en virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984³² contiene una disposición expresa (Art. 3.1) y la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 22.8).

¹² La prohibición de expulsiones colectivas implica que “todo proceso que pueda resultar en la expulsión o deportación de un extranjero, debe ser individual, de modo a evaluar las circunstancias personales de cada sujeto lo cual requiere como mínimo, identificar a la persona y aclarar las circunstancias particulares de su situación migratoria” (Corte IDH. 2014. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282).

¹³ ACNUDH. 2006. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

y las sociedades en las que conviven. De esta forma, se apunta a la consideración de los derechos y las obligaciones de los migrantes y las sociedades de los países de destino, del acceso a diferentes tipos de servicios y al mercado laboral, y del reconocimiento y el respeto del conjunto esencial de valores que estrecha los lazos entre los migrantes y las comunidades receptoras¹⁴.

- La especificidad de la propuesta, que implica que la propuesta da muestras de formar parte de una política pública, con indicadores de desarrollo y metas, o cuando menos con vías para implementarla de forma concreta.

A lo largo del presente documento, evaluamos si los cinco criterios señalados están presentes en las propuestas planteadas por los partidos que han decidido abordar el tema de movilidad humana en su plan de Gobierno. A continuación, presentamos los hallazgos.

- **APP**

Propuestas:

- Recopilar data que deba ser de conocimiento público y que dimensione regularmente la trata de personas, entre otros temas.
- Consolidar un grupo de profesionales de seguridad pública dedicados al levantamiento de información con miras de anticiparse a la comisión de un ilícito. Entre sus actividades, se propone la aplicación de una encuesta regular para medir la percepción pública sobre presencia de “infiltración extranjera”.

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Ajuste de un enfoque de derechos humanos a nivel normativo | No cumple |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | No cumple |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No cumple |
| Promoción de la integración | No cumple |
| Especificidad en las propuestas | No cumple |

Las propuestas planteadas por APP asocian a la migración con un problema de seguridad pública. Esto es contrario al principio de no criminalización, que aparece consagrado en la normativa internacional, y que ha sido desarrollado a través de diversos estándares internacionales sobre derecho internacional de las personas migrantes. Tampoco aplican un enfoque de derechos humanos ni de atención a las víctimas en la medida en que apuntan a la recolección de data e información útil para el Estado, pero

¹⁴ OIM. 2020. Integración de los migrantes. Portal de datos mundiales sobre la migración. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/integracion-de-los-migrantes>

no ubican a las personas migrantes ni víctimas -ni sus necesidades- en el centro de las medidas. Asimismo, no promueven la integración entre población migrante y población de acogida, ni son propuestas específicas.

- **Avanza País**

Propuestas:

- Incorporar a los inmigrantes al sector formal económico
- Crear un programa de atención a inmigrantes e incorporarlos a la fuerza laboral formal, con permisos cuya duración esté de acorde a las calificaciones migratorias.

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel normativo | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No aplica |
| Promoción de la integración | Cumple |
| Especificidad en las propuestas | No cumple |

Las propuestas promueven la integración de la población migrante a la sociedad de acogida y, en específico, al sector económico-laboral formal. Esto va en la línea de acuerdos internacionales que ha suscrito el Perú sobre la protección de los derechos de trabajadores migratorios y da cuenta de la aplicación de un enfoque de derechos humanos, que apunta a garantizar todas las dimensiones del derecho al trabajo. Aun así, las propuestas no son específicas, no establecen metas ni indicadores, ni tampoco una vía concreta para garantizar la integración formal de la población migrante.

- **Frente Amplio**

Propuestas:

- Implementar campañas públicas dirigidas a los agentes activos de violencia, contra el acoso sexual callejero y en centro de trabajo y educativos, la trata de personas, explotación sexual de niñas y adolescentes

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel normativo | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No cumple |

| | |
|---------------------------------|-----------|
| Promoción de la integración | No aplica |
| Especificidad en las propuestas | No cumple |

La propuesta es acorde a la normativa internacional que busca prevenir, investigar y sancionar la trata de personas. Aun así, resulta ambigua y genérica, no se especifican metas o indicadores específicos para abordar el tema de la trata de personas, tomando en consideración la complejidad del tema y los distintos factores que intervienen. Tampoco evidencia haber colocado a la víctima del delito en un rol central y haber determinado esta propuesta en función de sus necesidades.

- **Fuerza Popular**

Propuestas:

- Utilizar la plataforma del Grupo de Lima para ampliar el espacio de consulta y concertación política de alto nivel para temas de interés común

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel normativo | No aplica |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | No aplica |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No aplica |
| Promoción de la integración | No aplica |
| Especificidad en las propuestas | No cumple |

Aunque la propuesta no contraviene la normativa internacional, resulta genérica y no profundiza en medidas concretas, indicadores o metas que brinden más información sobre los futuros alcances y enfoque que podría tener el uso de este espacio.

- **Juntos por el Perú**

Propuestas:

- Promulgar una nueva ley de extranjería para garantizar los derechos de las y los migrantes que lleguen al Perú, en especial el de las mujeres y sus hijos.
- Otorgar beneficios a la población migrante venezolana que quiera retornar a su país como, por ejemplo, llevar los bienes adquiridos en Perú sin gravamen fiscal.

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel a nivel normativo | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No aplica |
| Promoción de la integración | No cumple |
| Especificidad en las propuestas | Cumple |

Al buscar garantizar los derechos de las personas migrantes, las propuestas evidencian la aplicación de un enfoque de derechos humanos y tampoco contraviene la normativa internacional ni los estándares desarrollados en el DIDH en la materia. Aun así, debe recalcar que la actual normativa nacional ya recoge un enfoque de derechos humanos y de género, que apunta a velar de manera particular por los derechos de grupos como mujeres y niños, por lo que la propuesta resulta reiterativa. Asimismo, aunque se ubica al centro de las medidas a las personas migrantes, la segunda propuesta se enfoca únicamente en facilitar el retorno y no en habilitar vías para promover su integración en la sociedad peruana.

- **Partido Nacionalista Peruano**

Propuestas:

- Desarrollar una política nacional llamada “ordenar la casa” para filtrar la migración con un enfoque de seguridad y atender a las personas migrantes en materia educativa, de salud y demás servicios públicos, sin ninguna discriminación, en especial a niños y mujeres
- Expulsar a las personas migrantes que tengan antecedentes penales y que delinquen o cometen actos antisociales o ilegales en el país
- Implementar una política de integración sin descuidar a la población local
- Establecer, a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones, permisos laborales de las personas extranjeras radicadas en Perú.
- Fortalecer el control de la Superintendencia Nacional de Migraciones
- Fortalecer el trabajo de instituciones como la SUNAFIL, para evitar el abuso laboral
- Establecer en términos reales la cantidad de “indocumentados” que hoy se encuentran en el país

Criterios de evaluación:

| | |
|--|---------------------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel a nivel normativo | No cumple |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | No cumple |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No aplica |
| Promoción de la integración | Cumple parcialmente |

| | |
|---------------------------------|-----------|
| Especificidad en las propuestas | No cumple |
|---------------------------------|-----------|

Las propuestas abordan el fenómeno migratorio desde un enfoque de seguridad, vinculándolo con el “desorden” y la “delincuencia”. Asimismo, se plantea la expulsión de migrantes que delinquen o cometen actos antisociales, en abierta contravención a garantías mínimas del debido proceso. Por otro lado, se promueve la implementación de una política de integración, el otorgamiento de permisos laborales, la fiscalización laboral para evitar abusos y el establecimiento en términos reales el número de personas sin documentos migratorios y el fortalecimiento de Migraciones. Ello parecería indicar la promoción de la integración de la población migrante en la sociedad de acogida; no obstante, al contrastar este tipo de propuestas junto con las que promueven “filtros” y expulsiones, no podría considerarse que el criterio de promoción de integración se cumple por completo y en beneficio de las y los migrantes. Asimismo, algunas propuestas resultan reiterativas en tanto ya son contempladas actualmente en nuestro ordenamiento legal, como el otorgamiento de permisos laborales por parte de Migraciones.

- **Perú Libre**

- El partido no plantea propuestas concretas; sin embargo, manifiesta sus intenciones de combatir la trata de personas, ubicando como un factor causal la política neoliberal del Estado, que ante la inmigración venezolana al país, ocasiona que las personas migrantes trabajen sin derechos mínimos: jornada mayor de ocho horas, remuneración menor al sueldo mínimo vital, sin derecho al seguro social, sin compensación por tiempo de servicios, sin derecho a la maternidad y escolaridad, entre otros. No obstante, paralelamente sitúa a la migración como uno de las causas o factores predisponentes a la inseguridad ciudadana

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel a nivel normativo | No aplica |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | No aplica |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No aplica |
| Promoción de la integración | No aplica |
| Especificidad en las propuestas | No aplica |

Al no contener propuestas específicas, no es posible revisar el cumplimiento de los criterios de evaluación.

- **Renovación Popular:**

Propuestas

- Promover el traspaso de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Ministerio de Seguridad al Ministerio de Relaciones Exteriores y aprobar un Plan PEX.
- Otorgar la nacionalidad peruana a los 5 años de residencia en el territorio, a los 2 años en casos de naturalización del matrimonio o por ser padre de hijo de peruano y de manera inmediata para inversionistas de montos a partir de S/. 500 000.
- Eliminar las barreras burocráticas para la obtención de la calidad migratoria y facilitar que las personas extranjeras en situación irregular puedan contribuir de manera económica.

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel a nivel normativo | No cumple |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | No cumple |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | No aplica |
| Promoción de la integración | Cumple |
| Especificidad en las propuestas | Cumple |

El Plan de Gobierno plantea propuestas específicas que agilizan los procesos administrativos que permiten otorgar la calidad migratoria a las personas extranjeras y mayor representación en nuestro país. Aun así, no aplica un enfoque de derechos humanos por completo, en la medida en que, a pesar de que busca otorgar facilidades para la obtención de calidades migratorias, las propuestas evidencian que no hay un trasfondo de promoción de derechos de las personas migrantes, sino más bien criterios económicos y utilitaristas.

- **Somos Perú**

Propuestas:

- Reducir la incidencia de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes a partir del abordaje multisectorial y descentralizado del tema teniendo a la víctima como eje central, operativos de fiscalización permanente con participación de la policía, la fiscalía especializada y organismos a cargo de la protección de víctimas. Para ello, se establece como metas incrementar el porcentaje de operaciones policiales con rescate de personas víctimas de trata.

Criterios de evaluación:

| | |
|--|-----------|
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel a nivel normativo | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de derechos humanos a nivel operacional | Cumple |
| Aplicación de un enfoque de atención a víctimas | Cumple |
| Promoción de la integración | No aplica |

| | |
|---------------------------------|--------|
| Especificidad en las propuestas | Cumple |
|---------------------------------|--------|

La propuesta enfatiza en la centralidad de las víctimas. En esa línea, tampoco contraviene normativa ni estándares internacionales en la materia y está orientada a la protección de los derechos de las víctimas. Además, también detalla la meta que se piensa alcanzar en un determinado periodo, lo que da cuenta de especificidad en la propuesta.