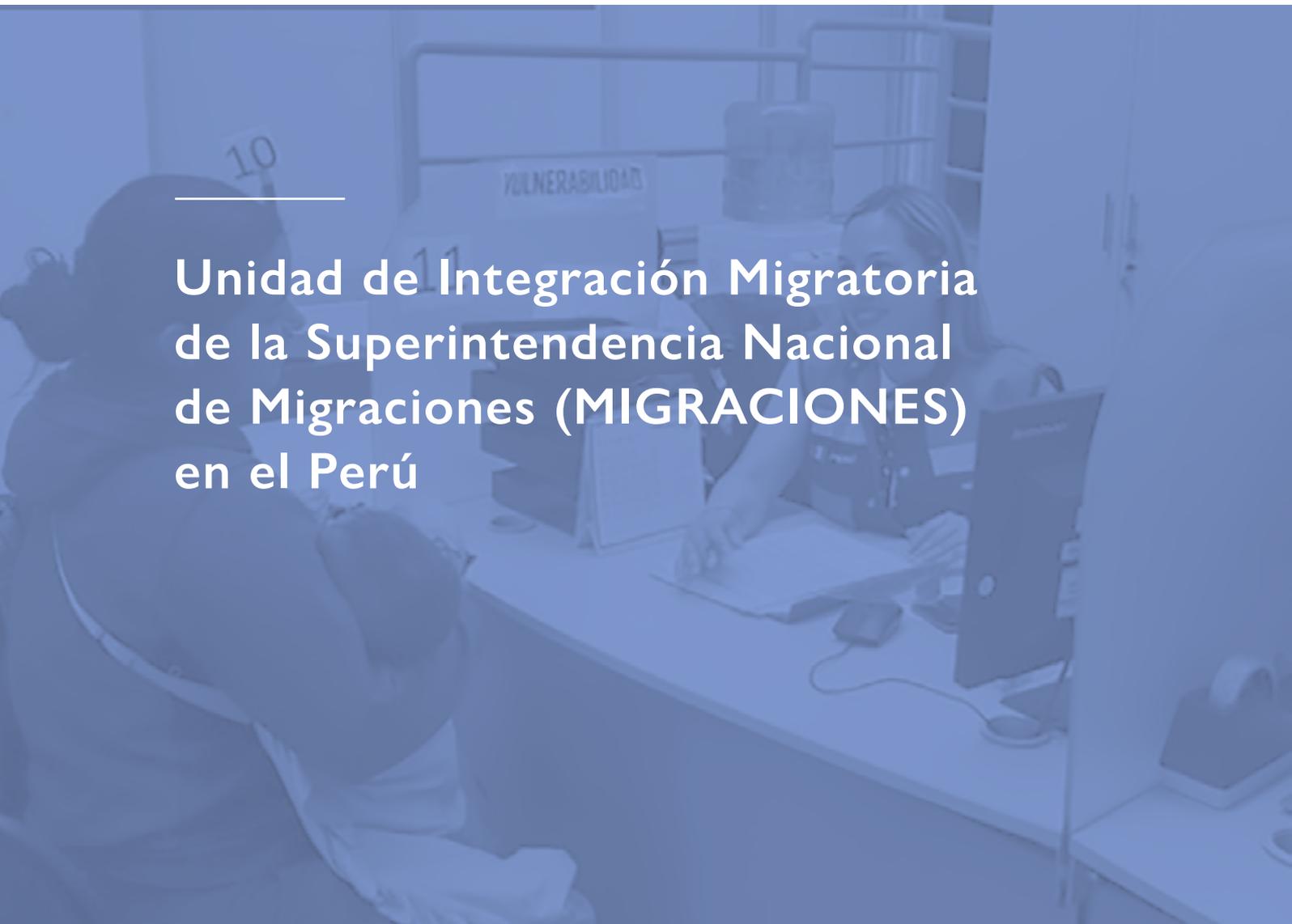


**SISTEMATIZACIÓN**

**DE BUENAS PRÁCTICAS**



**Unidad de Integración Migratoria  
de la Superintendencia Nacional  
de Migraciones (MIGRACIONES)  
en el Perú**

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

---

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Comité de Asignación de Recursos Migratorios (MIRAC), en el marco del proyecto del Hub Regional sobre la Gestión del Conocimiento en América del Sur. Ello no obstante, las opiniones expresadas en la misma no reflejan necesariamente las políticas oficiales de MIRAC ni de la OIM.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Oficina Regional para América del Sur  
Buenos Aires, Argentina  
Tel.: +(54) 11 4813 3330  
Correo electrónico: robuepress@iom.int  
Sitio web: www.robuenosaires.iom.int

Director Regional: Marcelo Pisani

Coordinación del Proyecto: Susanne Melde

Equipo investigador: Luisa Feline Freier, Marta Castro Padrón y Leon Lucar Oba

Agradecimientos especiales a Katia Vega (Coordinadora de la UIM) y Fernando Parra (Director de Política Migratoria) de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú (MIGRACIONES), quienes facilitaron la información necesaria para el análisis de la buena práctica.

Diseño: Cinthia Ávila

Esta publicación fue emitida sin la aprobación de la Unidad de Publicaciones de la OIM (PUB).

Foto de tapa: Unidad de Integración Migratoria de la Superintendencia Nacional de Migraciones – Perú

© OIM 2022



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la [licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO \(CC BY-NC-ND 3.0 IGO\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode).\*

Si desea más información, consulte los [derechos de autor](#) y [las condiciones de utilización](#).

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a [publications@iom.int](mailto:publications@iom.int).

\* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

## ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

BP: Buena práctica

NNA: Niñas, niños y adolescentes

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONU: Organización de las Naciones unidas

UIM: Unidad de Integración Migratoria

UNICEF: Fondo de la ONU para la Infancia

MIGRACIONES: Superintendencia Nacional de Migraciones

# CONTENIDO

Introducción.....	1
Contexto .....	1
Descripción de la Buena Práctica.....	1
Implementación de la Buena práctica .....	2
Lecciones aprendidas .....	3
Recomendaciones .....	4
Anexos .....	4

## INTRODUCCIÓN

La buena práctica (BP) identificada tiene el nombre de Unidad de Integración Migratoria (UIM) y fue desarrollada por la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES) en el Perú.

MIGRACIONES creó esta unidad en 2016 y se enmarca en el trabajo que realiza la Dirección de Política Migratoria para responder a una mejor gestión de la migración. La experiencia de esta BP contribuye a los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030: Igualdad de género (5); Reducción de las desigualdades (10); Paz, justicia e instituciones sólidas (16); y Alianzas para lograr los objetivos (17).

## CONTEXTO

La UIM pertenece a la Dirección de Política Migratoria de MIGRACIONES. Esta Unidad surgió en 2016 bajo el nombre de Servicio al Migrante en Situación de Vulnerabilidad para identificar las principales necesidades de las personas migrantes en el país, especialmente de aquellos grupos en situación de vulnerabilidad. Ello porque se había advertido de situaciones problemáticas que impedían el acceso a derechos y la falta de soluciones desde el Estado para atender a estos grupos, como el no poder acceder una atención integral en salud o no poder formalizar una denuncia en caso de no contar con carné de extranjería. En un principio el enfoque estuvo en madres de hijos e hijas nacidos en Perú que se habían separado de sus parejas y no cumplían con la documentación para quedarse en el país, pero en el camino se fueron encontrando otras problemáticas que no se habían identificado previamente como la falta de protección de personas con problemas crónicos de salud y de niños/as y adolescentes no acompañados, separados, personas víctimas de trata, personas con discapacidad, entre otras. A medida que fue cambiando la situación y el contexto, también fue cambiando el rol de la Unidad y los propios objetivos adscritos a esta. Así, se identificaron las propias debilidades del servicio interno de MIGRACIONES y la necesidad de fortalecer los servicios que ofrecía la entidad, especialmente por la situación de desplazamiento desde la República Bolivariana de Venezuela (Venezuela en adelante).

## DESCRIPCIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA

### UBICACIÓN

- **Región:** Suramérica
- **País(es):** Perú
- **Provincia, distrito, comunidad(es):** Principalmente Lima Metropolitana

La UIM trabaja en torno a 3 objetivos estratégicos: (1) transversalización de la migración en las instituciones públicas y privadas del Perú, para lo cual se necesita desarrollar y fortalecer las capacidades administrativas del Estado; (2) incorporar enfoques diferenciales en la gestión migratoria; (3) promover el acceso a la integración socioeconómica de personas extranjeras en el Perú. Ello tras reconocer que la integración es un componente transversal a la gestión de la migración, más allá de la regularización migratoria.

Para alcanzar estos objetivos hubo una primera fase de análisis de las tendencias migratorias y los desafíos que experimenta la población migrante y de acogida para una plena integración socioeconómica. En base a la información recogida el equipo puede diseñar políticas nacionales o institucionales de atención a las personas migrantes y a la comunidad de destino. Estas políticas permiten tener el marco legal sobre el cual actuar y finalmente desarrollar una estrategia de atención y diversas acciones como difundir información sobre los documentos migratorios, involucrar a las empresas privadas a ser más inclusivas, ofrecer asistencia técnica a entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. En total se identificaron 6 enfoques a ser abordados: (1) Gestión de las personas, (2) Gestión tecnológica, (3) Coordinación interinstitucional, (4) Gestión de infraestructura, (5) Gestión financiera, y (6) Gestión normativa. Este proceso se construyó en el marco de la política migratoria peruana 2017- 2025, la cual considera los principios, objetivos y lineamientos del Marco de Gobernanza sobre Migración y los Indicadores de Gobernanza de la Migración de la OIM, reconocimiento la normativa internacional de los derechos humanos y poniendo en el centro de la atención el bienestar y la inclusión social de la población migrante.

La UIM cumple con al menos tres de los cinco criterios que la OIM define como buena práctica. La Unidad cumple con el criterio de innovación por la modalidad de búsqueda de fondos al atraer fondos de cooperantes internacionales y posicionar la integración como un componente clave en la agenda migratoria del Perú. Otro componente innovador fue el diseño de una plataforma virtual que reúne toda la información relevante para la persona migrante en un lenguaje amigable y por servicios específicos (regularización, acceso a educación, acceso a salud, entre otros). Esta plataforma puede resultar muy útil para acercar los servicios de las entidades públicas y privadas a la población y garantizar el acceso a la información.

Asimismo, la UIM cumple con el criterio de asociación. El proceso de creación de la UIM ha sido gracias a alianzas público- privadas nacional- extranjeras. Desde 2018 han participado agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de la ONU para la Infancia (UNICEF) mediante asistencia técnica y recursos financieros. Asimismo, la unidad ha promovido la participación de otros sectores del Estado y sociedad civil para implementar medidas de protección y rutas de acceso a derechos y servicios. Asimismo, ha fomentado la inclusión del componente de movilidad

humana en los espacios de articulación territorial y local para acercar los servicios territoriales y locales a esta población, garantizando un enfoque descentralizado y territorial de la gestión migratoria.

Sobre la replicabilidad de la buena práctica, el Perú busca impulsar que las demás oficinas de autoridades migratorias en la región cuenten con planes de gestión de la migración con un enfoque más integral y de integración. El Perú, como co- Presidente Pro Tempore de la Red iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM) junto con Ecuador para 2022 quiere impulsar planes multianuales que sean sostenibles en temas de integración migratoria con enfoque regional. La misma Unidad ya cuenta con estrategias de información y comunicación con la población migrante y de acogida, así como instrumentos de gestión que servirán como insumos para su replicabilidad en otros países.

Sin embargo, la UIM tiene desafíos para cumplir con los criterios de sostenibilidad y eficacia. Sobre la sostenibilidad porque la Unidad no existe como Unidad Orgánica dentro del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), lo que limita la capacidad de acción de la propia Unidad. Hasta la fecha (abril del 2022) la única plaza fija es la de la Coordinadora, que ya cuenta con presupuesto asignado. El resto del equipo consta de consultores pagados por proyectos, lo que puede poner en riesgo el desarrollo del trabajo y la sostenibilidad de la Unidad. Sobre la eficacia, solo en 2021 la Unidad ha realizado más de 500 sesiones informativas, conversatorios, desayunos migratorios, sesiones de asistencia técnica y otros con entidades de diferentes sectores. Asimismo, actualmente la Unidad está implementado un proyecto de asistencia técnica a gobiernos locales para incorporar indicadores de gobernanza migratoria. Sin embargo, todavía no cuenta con herramientas de medición de resultados e indicadores de cumplimiento.

## IMPLEMENTACIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA

Las principales fases de desarrollo de la experiencia de la UIM han ido cambiando a medida que cambia el contexto y así los objetivos estratégicos, por lo que ha sido un proceso con fases y actividades que se articulan entre sí. Las principales actividades que desarrolla la Unidad son las siguientes:

**Actividad 1.** Análisis y estudio del contexto de la integración y las necesidades de las y los migrantes, lo cual permite conocer las brechas sociales de dicha población, la dificultad de acceso a los servicios públicos, las necesidades de la población, los requerimientos de la población de acogida respecto a los migrantes y las barreras que existen para la atención y protección de la población en situación de vulnerabilidad.

**Actividad 2.** Atención y derivación de casos de personas en situación de vulnerabilidad. Durante los primeros años de conformación de la Unidad, el foco estuvo en poner en agenda de MIGRACIONES las necesidades de personas migrantes en

situación de vulnerabilidad y ampliar la capacidad de respuesta del Estado para atender a estas poblaciones.

**Actividad 3.** Diseño y ejecución de acciones para revertir las brechas identificadas a través de propuestas normativas internas. Ello con el objetivo de fortalecer las capacidades del personal directivo y operativo de MIGRACIONES para incorporar enfoques diferenciales (de niñez y adolescencia, género y derechos humanos, entre otros) y fortalecer así la institución. Un claro ejemplo son lineamientos y los protocolos establecidos de atención a personas en situación de vulnerabilidad como niños, niñas y adolescentes (NNA), NNA no acompañados o separados, en riesgo de desprotección, mujeres víctimas de violencia, víctimas de trata de personas, entre otras. A nivel externo se llevan a cabo actividades para visibilizar la presencia de personas migrantes y refugiadas en el Perú, reconociendo sus aportes y la igualdad de derechos, así como la asignación de roles institucionales para fortalecer la articulación entre los diversos actores de la sociedad.

**Actividad 4.** Presentación de propuestas de articulación interinstitucional para garantizar la transversalización de la migración. Esto va en línea con el objetivo de fortalecer los servicios públicos y privados que atienden a personas extranjeras. Así, desde la UIM empiezan a alertar y derivar casos de personas en situación de vulnerabilidad entre las diferentes instituciones del Estado y organismos de la sociedad civil y la Unidad para la atención y seguimiento de los casos. Estas actividades de fortalecimiento institucional y de servicios derivó además en la creación de directivas específicas para atender casos de personas en situación de vulnerabilidad como los mencionados anteriormente mediante tres formatos principales: (1) normativas administrativas internas para la detección y derivación de casos de NNA solos, solas o en sospecha de vulnerabilidad en las Jefaturas Zonales de MIGRACIONES; (2) directivas para atender a las víctimas de trata de personas y (3) instructivos para la gestión de casos de personas en situación de vulnerabilidad que requieren de atención complementaria de protección o apoyo por parte de otras instituciones.

Esta transversalización sigue un enfoque territorial. Desde el 2020, la UIM trabaja con servicios municipales para incorporar la variable nacionalidad, capacitar a los operadores y difundir las alternativas de regularización en territorios con mayor población migrante. Este trabajo se organiza alrededor de sesiones de asistencia técnica que incluyen el intercambio de información y acompañan mejoras en el servicio que se pudieran identificar. Es así que los servicios de Defensoría Municipal del Niño y Adolescente del distrito de San Martín de Porres y Carabayllo, han sido fortalecidos y han incorporado la variable nacionalidad. En ese proceso se encuentran también servicios de Salud y Sanidad.

**Actividad 5.** Capacitaciones a la comunidad de acogida y a la comunidad migrante sobre derechos y deberes. La Unidad realiza sesiones informativas y de sensibilización a organizaciones civiles, entidades financieras, agencias de cooperación y actores del sector empresarial para brindar orientaciones y fomentar el reconocimiento de los derechos y deberes de las personas migrantes.

Sin duda, la UIM ha experimentado algunos desafíos durante su implementación, entre los que destacan los siguientes:

**Falta de financiamiento.** Los planes presupuestales del Estado presentan demora para su ejecución. Para ello, la Unidad ha tenido que trabajar con aliados estratégicos en calidad de financistas (ver abajo). Asimismo, la pandemia redirigió los recursos estatales hacia el sector de la salud.

**Dificultad para la identificación de necesidades.** La sistematización de información sobre las características y necesidades de las y los migrantes para elaborar políticas públicas ha sido un reto constante, para lo cual se hace necesario entrar en mayor contacto con la comunidad migrante y la comunidad de acogida. La recogida sistematizada y desagregada de información sobre condiciones de vida y necesidades prioritarias de la población migrante y refugiada ha sido un proceso complejo, al ser una población en constante movimiento y al existir diversas y diferentes fuentes de información. Además, si bien la virtualidad ha sido una ventaja también ha sido una limitante para las personas que no tienen conocimientos informáticos o no cuentan con la conectividad suficiente.

**Ausencia de un marco normativo.** La falta de un marco legal para delimitar las funciones propias de la Unidad ha supuesto la elaboración de directivas y procedimientos internos. Esto ha sido una debilidad por la falta de institucionalidad y a la vez una fortaleza que ha permitido la flexibilidad y la innovación dentro de la Unidad.

**La falta de un enfoque territorial en los procesos de integración.** Hasta la fecha el equipo de la Unidad está centrado en Lima y ha visto la necesidad de designar puntos focales oficiales en cada región del país. Para superar este desafío se ha articulado el trabajo con los gobiernos locales desde la Unidad pero se requieren de mayores recursos y asistencia para establecer puntos focales en cada jefatura zonal de MIGRACIONES.

**Conceptualización de la integración migratoria.** Conceptualizar que la integración migratoria es un proceso de constante innovación, para lo cual es preciso evaluar cuáles son las circunstancias y el contexto de los flujos migratorios de manera periódica para innovar en la gestión migratoria y la incorporación de un enfoque de integración a esta gestión.

Sobre los recursos requeridos para el diseño y ejecución de la UIM, en el plano de los recursos humanos, el elemento principal fue la voluntad política de quienes lideraban la Superintendencia Nacional de Migraciones al momento de la creación de la Unidad, así como por las posteriores gestiones para su continuidad. Por su parte, el equipo de la Unidad se autoimpuso el rol de promover el enfoque social y de integración dentro de la institución. Inicialmente, el equipo realizaba seguimientos largos a casos de vulnerabilidad de la población migrante, a la vez que acompañaba en procesos que no correspondían a sus funciones como entrar en contacto con ONG e iglesias para la atención de dichos casos. Posteriormente, el equipo creció con la incorporación de especialistas de proyectos que destinan tiempo para el desarrollo de propuestas como reformas y normativas internas para el fortalecimiento institucional.

En el plano de los recursos financieros, es importante señalar que no se otorgaron los recursos necesarios para la contratación del personal de la Unidad. La prioridad de MIGRACIONES era la atención de los grandes números de personas migrantes (control de fronteras, capacidad de atención en ventanillas regulares, entre otros) y no la atención de poblaciones vulnerables. Es así que solo cuatro personas trabajaban en la Unidad al momento de su creación. Frente a esa situación, la Unidad empezó a buscar recursos en organismos como la OIM y UNICEF, los cuales solo empezaron a disponer de fondos para temas migratorios con destino en materiales a partir de 2018 y para el pago de personal desde fines de 2018 y el 2019. El equipo logró crecer hasta casi 20 personas. Sin embargo, los recursos destinados por donantes se asociaban a proyectos específicos y no garantizaban la continuidad.

En ese contexto, uno de los principales recursos con los que cuenta la Unidad de Integración Migratoria es el trabajo con los aliados estratégicos como ACNUR, OIM, UNICEF y la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ por sus siglas en alemán), quienes no solo apoyan con recursos económicos en proyectos durante los periodos que la Unidad no cuenta con recursos propios del Estado, sino que existe voluntad para generar mejoras institucionales que incorporen el enfoque de integración mediante asesoramiento técnico.

En el plano del marco legal, es importante señalar que un factor importante es que la Unidad no tiene una institucionalidad formal como tal, es decir, no está contenida explícitamente en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Esto es una ventaja debido a que permitió una mayor flexibilidad para adecuarse a los objetivos y el planteamiento de trabajo, pero a la vez pone a la Unidad en una situación de falta de recursos y posible desaparición en caso haya un cambio de gestión que considere como no necesaria una unidad de esta naturaleza, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la Unidad.

## LECCIONES APRENDIDAS

Los principales aprendizajes de esta experiencia se reflejan en el hecho de que, siendo los procesos de movilidad humana complejos y multidimensionales, la gestión migratoria es transversal a todo el Estado (Superintendencia Nacional de Migraciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerios de Trabajo, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otros), sociedad civil, colectivos de extranjeros, organismos internacionales y las unidades de acompañamiento (centros de estudios y universidades que analizan el fenómeno migratorio desde una perspectiva jurídica y política). Esta transversalización cumple con el principio pangubernamental y pansocial del Pacto Mundial para la Migración. Sin embargo, todavía persisten limitaciones para involucrar a gobiernos locales en la gestión migratoria, principalmente por falta de recursos y las limitaciones en el intercambio de información.

Otro acierto es el cambio de énfasis en el trabajo de la Unidad con la comunidad de acogida y que este no se limite exclusivamente a la comunidad migrante. Este enfoque

ha permitido la transferencia de conocimiento sobre los diferentes derechos y deberes de las personas migrantes y contribuir a la prevención de la discriminación. Este enfoque subraya el componente innovador de la UIM.

En el plano de las debilidades de esta práctica, se encuentra la excesiva demanda de tiempo en generar estadísticas para municipalidades u otros organismos que lo requieran. Los boletines con datos estadísticos, desagregados por género, nivel educativo y otros componentes de identidad que la Unidad entregaba a las dependencias que lo solicitaban, no tenían un uso efectivo. Frente a ello, se planteó la posibilidad de crear un observatorio nacional en el cual se reúna toda la información estadística para el libre acceso de cualquier organismo (próximo a presentarse). Asimismo, la falta de un marco legal para delimitar las funciones propias de la Unidad ha sido una debilidad por la falta de institucionalidad.

El impacto de la UIM como buena práctica se puede resumir en dos principales resultados que coinciden con los objetivos y las actividades mencionadas anteriormente: (1) fortalecimiento institucional y normativo de MIGRACIONES mediante la aprobación de propuestas de mejora normativa (modificaciones de leyes, protocolos, directivas, procedimientos) e institucional para una gestión migratoria basada en un enfoque de derechos, género y niñez y adolescencia. Esto también gracias a la cooperación técnica y financiera de organismos internacionales; (2) lograr que otras entidades públicas y privadas incorporen el componente de la migración en sus agendas y espacios de articulación, logrando así una transversalización de la migración, incluyendo a gobiernos locales, además de acercar la institución de MIGRACIONES a la población. Es así que se han venido realizando sesiones informativas con diversas entidades del Estado, sector privado, organizaciones civiles, comunidad de migrantes y refugiados, entre otros.

## RECOMENDACIONES

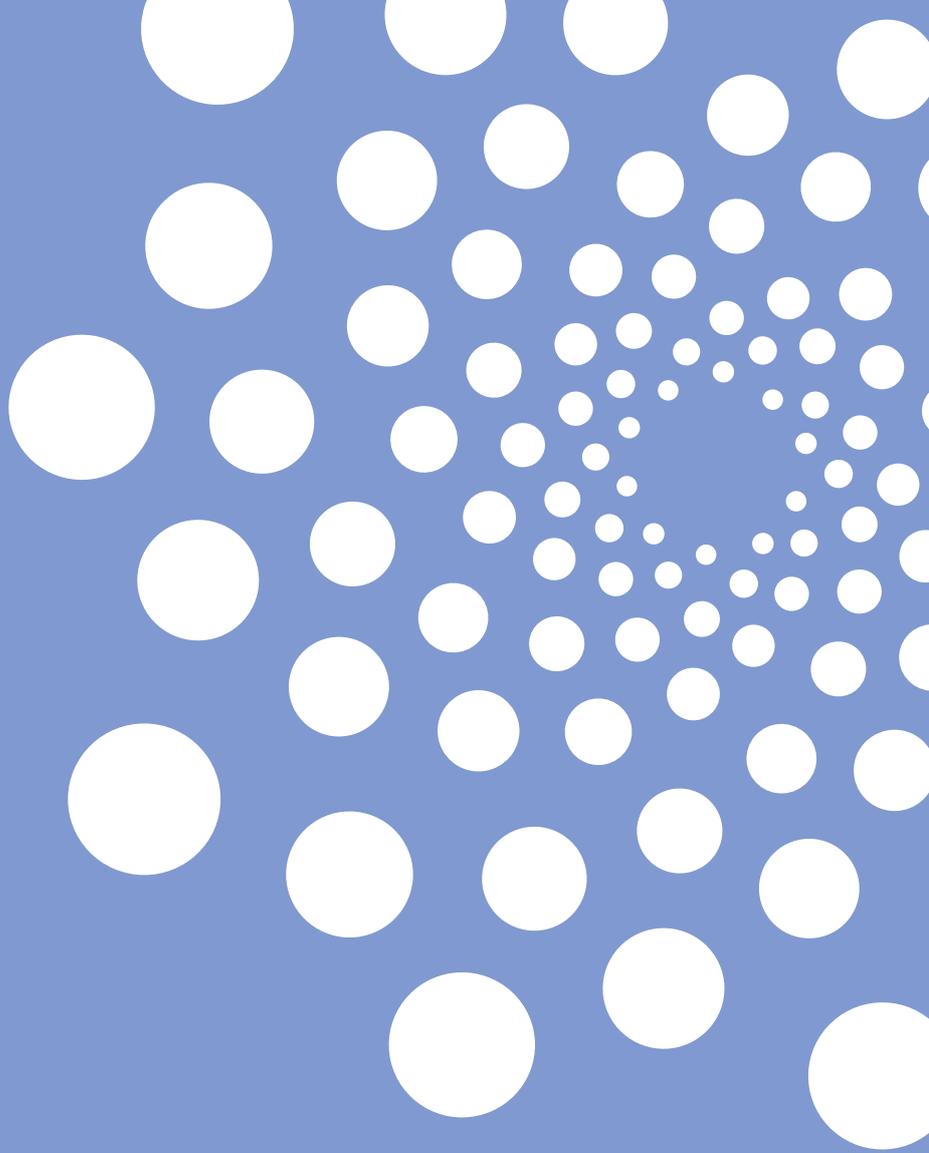
Las principales recomendaciones que se pueden extraer de la experiencia son las siguientes:

- Es importante trabajar bajo un enfoque de integración en la gestión de la migración, más allá de aspectos de control migratorio.

- La integración de las y los migrantes tiene que ser abordada como un proceso integral, no limitándose a las etapas de recepción, regularización y atención migratoria.
- Se recomienda una mayor responsabilidad y compromiso de otras instituciones del Estado que participan en la gestión migratoria para garantizar la transversalización y el enfoque intergubernamental. La integración migratoria es un trabajo conjunto a todo nivel de Estado.
- Es necesario contar con un enfoque territorial para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales e involucrarlos en todo el proceso de la integración migratoria.
- Es necesario contar con un marco legal que delimite las funciones propias de la Unidad y promover la institucionalidad de la Unidad para garantizar su sostenibilidad.
- Se recomienda visibilizar el trabajo de la Unidad de Integración Migratoria y establecer un componente comunicacional que potencia las actividades, en línea con los objetivos de la integración con la comunidad de acogida.
- Se recomienda contar con indicadores de monitoreo y evaluación de las actividades previamente descritas para garantizar el criterio de buena práctica. La Unidad está trabajando en la elaboración de criterios e indicadores para la medición de resultados.

## ANEXOS

- Decreto Supremo N° 001-2017-IN: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-001-2017-in-1469654-2/>
- Migraciones (2018). Presencia de inmigrantes en situación de vulnerabilidad en el Perú. Estudio preliminar realizado desde una perspectiva de género: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260616/Presencia\\_inmigrantes\\_situacion\\_vulnerabilidad\\_Peru.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260616/Presencia_inmigrantes_situacion_vulnerabilidad_Peru.pdf)



## Oficina Regional para América del Sur

-  [www.robuenosaires.iom.int](http://www.robuenosaires.iom.int)
-  OIMSuramerica
-  OIMSuramerica
-  OIMSuramerica
-  ONUMigración

