ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ
JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

La participación del Perú en organismos internacionales para refugiados entre 1946 y 1952. Criterios para la elaboración de una política para refugiados

PRESENTADA POR:

Jianphier Pletickosich López

ASESORES:

Tema de fondo: Emb. SDR Hubert Wieland Conroy
Metodológico: Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 04 de noviembre de 2019

«[…] este acto colocará al Perú en un sitio memorable entre las naciones que con su comprensión de la solidaridad y su sentimiento humanitario ayudaron a aliviar y reconstruir este mundo asolado por la guerra».

Carta de Manuel Crespo al Senador Melchor G. Lozano, 1945

Resumen

El presente trabajo propone, a partir de experiencias pretéritas y actuales, algunos criterios para la elaboración de una política pública para refugiados. Para tal efecto, plantea un marco teórico en torno a las definiciones de migración, refugiado y políticas públicas, y describe brevemente la estructura, las funciones y algunas actividades realizadas por la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, el Comité Intergubernamental para los Refugiados y la Organización Internacional para los Refugiados entre los años 1946 y 1952. Asimismo, describe, a partir del estudio histórico de fuentes documentales del Archivo de la Cancillería peruana y la Sección de Gestión de Archivos y Registros de la Organización de Naciones Unidas, la participación del Perú en las organizaciones internacionales mencionadas. La investigación analiza las acciones emprendidas por el Perú con relación a los refugiados en la actualidad y la política comparada para, finalmente, recomendar algunos criterios que debieran ser tomados en cuenta para la elaboración de una política pública para refugiados.

Abstract

This paper aims to propose various criteria for the development of a refugee policy, based on both past and present experiences. To that end, it outlines a theoretical framework around the definitions of migration, refugee and public policies, and briefly describes the structure, functions and activities implemented by the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, the Intergovernmental Committee on Refugees and the International Refugee Organization between 1946 and 1952. Moreover, based on the historical analysis of documentary sources obtained from the United Nations Archives and Records Management Section and the Archives of the Ministry of Foreign Affairs of Peru, the paper further describes the latter's participation in the international organizations previously mentioned. Finally, it examines the refugee-related actions currently undertaken by Peru and comparative policy to ultimately recommend criteria that should be taken into account when devising a refugee policy.

Índice

Resumen 2

Índice 4

Índice de cuadros 8

Introducción 9

Capítulo I: Marco general: Las organizaciones internacionales para refugiados 17

1.1. Las migraciones 17

1.1.1. Aproximaciones teóricas 18

1.1.2. Teorías que explican la migración 22

a) «Las Leyes de las Migraciones» y el modelo *Pull and Push* 22

b) Las Teorías posteriores a las «Leyes de las Migraciones» 24

c) Las Teorías sobre la perpetuación de los movimientos migratorios: La Teoría de las redes sociales 26

1.1.3. ¿Quién es un refugiado? 27

1.2. Las organizaciones internacionales para refugiados entre 1946 y 1952 34

1.2.1. El Comité Intergubernamental para los Refugiados (1938-1947) 35

1.2.2. La Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (1943-1948) 38

1.2.3. La Organización Internacional para Refugiados (1947-1950) 41

1.3. Las políticas públicas 44

1.3.1. ¿Qué son las políticas públicas? 44

1.3.2. El ciclo de las políticas públicas 48

Capítulo II: El Perú en las organizaciones internacionales para refugiados entre 1946 y 1952 52

2.1. Perú: de Bustamante y Rivero al Ochenio 52

2.1.1. El Gobierno de Bustamante y Rivero 54

2.1.2. Una nueva dictadura 56

2.2. El Perú en atención de los refugiados 58

2.2.1. La UNRRA: Principios internacionales e intereses nacionales 59

a) La Misión Santos y la Comisión Mixta de Abastecimientos para la UNRRA 59

b) La posición peruana frente a la UNRRA 65

c) La Misión Sayre y el segundo aporte 67

d) La política doméstica en la acción exterior 70

e) Economía peruana 73

2.2.2. El IGCR y la IRO: Inmigración de refugiados 74

a) Inmigración productiva y ordenada 78

b) Los preparativos y llegada de los refugiados 82

Capítulo III: Criterios para la elaboración de una política pública sobre refugiados 87

3.1. Políticas públicas para refugiados en el Perú 89

3.1.1. Instituciones nacionales involucradas 90

a) Ministerio de Relaciones Exteriores 91

b) Comisión Especial para los Refugiados 91

c) Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados 92

d) Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) 93

e) Superintendencia Nacional de Migraciones 93

3.1.2. Organizaciones internacionales 93

a) El ACNUR 93

b) La labor del ACNUR en el Perú 94

3.1.3. Instrumentos y dispositivos 95

a) Marco internacional 96

b) Marco nacional 99

3.1.4. Los refugiados en el Perú 102

a) Un caso especial: los refugiados venezolanos 103

3.2. Entre el pasado y el presente: principios de la Política Exterior peruana 104

3.3. Medidas adoptadas a nivel internacional en la actualidad 107

3.3.1. Colombia 107

3.3.2. Ecuador 109

3.3.3. Brasil 111

3.4. Criterios para la elaboración de una política pública sobre refugiados 111

3.4.1. Etapas de preparación y acto migratorio 113

3.4.2. Etapa de asentamiento 114

3.4.3. Etapa de integración 115

Conclusiones 117

Referencias 121

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1: Tipología de las migraciones 20

Cuadro 2: Principales exportaciones peruanas entre 1940 y 1945 55

Cuadro 3: Área cultivada en el Perú entre 1938 y 1952 (en miles de hectáreas) 55

Cuadro 4: Primera contribución peruana a la UNRRA a marzo de 1945 63

Cuadro 5: Contribución peruana a la UNRRA a setiembre de 1946 64

Gráfico 1: Etapas y pasos de una política nacional 50

Gráfico 2: Insumos para la formulación de una política pública para refugiados 82

Introducción

«También queremos facilitar a los hombres de otras nacionalidades el acceso a nuestro país para reiniciar su vida económica y su intercambio social, en forma que represente, al mismo tiempo que el respeto de su individualidad y de sus libertades esenciales, el libre juego de su asimilación social y de su colaboración con nuestros propios elementos para la refundición de todos en la patria del porvenir. A este efecto, deseamos asegurar a todos los hombres cuyo espíritu no sea incompatible con la esencia de la humanidad nueva, la hospitalidad que está entre nuestras más auténticas tradiciones y la ayuda del Estado dentro de una organización técnica y efectiva» (MRE, 1946, 7-7-A/3). Con estas palabras, Alberto Ulloa Sotomayor, presidente de la Delegación del Perú ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (1946) presentó la posición peruana sobre la inmigración de refugiados a nuestro país y sobre la posterior creación de la Organización Internacional para los Refugiados.

El Perú, miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), formó parte de la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, por sus siglas en inglés) entre 1943 y 1947. Del mismo modo, nuestro país integró el Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR, por sus siglas en inglés) hasta 1947 y formó parte de Organización Internacional para los Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés) hasta 1947.

Esta fue la primera experiencia del Perú en materia de refugiados en el marco de un nuevo orden internacional establecido tras la constitución de la ONU. En ese sentido, el Gobierno peruano implementó acciones para recibir refugiados de guerra a través de la Coordinación de Política Inmigratoria y el

Consejo Nacional de Inmigración y Extranjería. No obstante, la participación de los Estados en la asistencia de los refugiados y desplazados de guerra a través de las agencias de la ONU fue distinta en atención a la voluntad política de los gobernantes de turno, los recursos materiales y humanos de los que dispusieron y la estructura administrativa burocrática del Estado receptor. La participación del Perú en los organismos internacionales para refugiados, en ese sentido, no ha sido estudiada a profundidad.

Por otro lado, el año 2018, se registró cerca de 25 millones de personas refugiadas alrededor del mundo. Dicho año, a consecuencia de la crisis política, económica y social en Venezuela, 4 millones de venezolanos abandonaron su país hacia regiones vecinas. Así, la atención de esa población emigrante ha recaído en un número reducido -aunque no exclusivo- de países latinoamericanos: Brasil, Colombia, Ecuador y el Perú. A la fecha, nuestro país ha recibido a más de 800 000 personas de esa nacionalidad, de las cuales 170 000 han solicitado la calidad de refugiado. A nivel internacional, los Estados involucrados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han propuesto soluciones integrales para afrontar esta movilización; sin embargo, se requieren mayores propuestas y esfuerzos para alcanzar una solución integral para los refugiados.

En el marco de estas consideraciones iniciales, el objetivo de este trabajo es proponer, a partir de la revisión de la participación peruana en las actividades de organismos internacionales para refugiados y las medidas de atención y asistencia a los refugiados aplicadas por el Perú y países vecinos en la actualidad, criterios para la elaboración de una política pública para refugiados.

Para ello, la investigación ha sido planteada en torno a tres capítulos. Así, en el primer capítulo, de carácter descriptivo, explicaremos algunos de los conceptos relacionados con la migración (los tipos de migración, las etapas

del proceso migratorio y el marco de la migración), así como algunas teorías que explican la migración y las que tratan sobre la perpetuación de los movimientos migratorios. Desarrollaremos la evolución del término refugiado y su aplicación en la actualidad. Luego, partiendo de un contexto histórico, explicaremos el funcionamiento y las acciones realizadas por el Comité Intergubernamental para los Refugiados (1938-1947), la Administración de las Naciones unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (1943-1947) y la Organización Internacional para los Refugiados (1948-1952). Finalmente, abordaremos el concepto de políticas públicas y el ciclo de las mismas.

El segundo capítulo inicia con una revisión del contexto histórico peruano en la época de estudio (1946-1952). Trata de abordar los aspectos económicos y políticos que permitan entender las condiciones bajo las cuales se dio la participación peruana en los organismos internacionales mencionados. Luego, explicaremos la participación peruana en el la UNRRA (1943-1947), en el IGCR (1938-1947) y la IRO (1948-1952). El capítulo incluye un análisis sobre la posición peruana ante la coyuntura internacional de los refugiados y la influencia de la política doméstica en la acción exterior de nuestro país en el periodo de estudio.

El último capítulo analiza las acciones adoptadas por el Perú en la atención y asistencia a los refugiados en la actualidad. Para ello se describe brevemente las funciones de las instituciones nacionales y organismos internacionales involucrados, los instrumentos y dispositivos vigentes y exigibles, y las medidas que se llevaron a cabo durante los últimos años. Luego, se describen los principios de la política exterior peruana que, en materia de refugiados, se han aplicado en experiencias pretéritas y presentes. Hemos revisado las experiencias de los países de la región para cerrar el capítulo con una propuesta de criterios para la elaboración de una política pública para refugiados en la actualidad.

Las investigaciones que han abordado la participación de los Estados en organizaciones internacionales para refugiados son reducidas, aunque reveladoras. El artículo de Gilbert Jaeguer (2001), «*On the history of the international protection of refugees*», establece el punto de inicio de la protección de los refugiados en el marco de la Sociedad de Naciones (1919-1946) y la participación de la Cruz Roja Internacional como respuesta a la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Malin (1947), por otro lado, problematiza sobre el concepto de refugiado y la posibilidad de la existencia de una organización internacional para su atención. Este debate que propone fue útil para la época y, en la actualidad, nos ayuda como fuente para entender el pensar académico de la década de 1940 sobre la materia.

De modo específico, existen publicaciones sobre las organizaciones internacionales que centran nuestra atención: el IGCR (1938-1947), la UNRRA (1943-1947) y la IRO (1948-1952). Sobre la primera de ellas, en «*The Evian Conference and the Intergovernmental Committee*», Eric Estorick (1939) desarrolla los motivos por los cuales se convocó a la Conferencia de Evian y su resultado inmediato: el Comité Intergubernamental para los Refugiados. Asimismo, la revista *International Organization* presenta, de modo breve, las acciones adoptadas por ese Comité (IGCR, 1947a, 1947b, 1948c). En el segundo caso, el artículo de Robert H. Johnson (1951), «*International Politics and The Structure of International Organization: The Case of UNRRA*», concluye que la creación y el desarrollo de la UNRRA reflejaron los intereses en conflicto de los Estados parte en el socorro internacional.

Sobre la IRO, en el artículo «*O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952)*», Fischel de Andrade (2005) devela la participación del Brasil en las acciones emprendidas por la IRO a partir de una revisión exhaustiva de los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país. Otra investigación es la de Meredith Oyen (2015), quien aborda la labor

de la IRO en Asia. «*The Right of Return: Chinese displaced persons and the International Refugee Organization, 1947–56*» describe la labor de esta Organización en China en medio de un escenario interno complejo, marcado por la Revolución Comunista.

Marie D. Lane (1952) aborda la labor de la IRO desde una perspectiva social. La autora hace énfasis en el trabajo con refugiados que hace la IRO y las medidas que adoptan los Estados para colaborar con las comunidades refugiadas y desplazadas. Otro grupo de investigaciones (Rucker, 1949; Schwartz, 1948) están relacionadas con actividades generales de la IRO. Estos trabajos ofrecen un recuento de las actividades y acciones adoptadas por esta Organización Internacional. Estas investigaciones son amplias y contienen información dispersa sobre Estados europeos, aunque la información sobre América Latina es reducida y, sobre el Perú, inexistente.

El reducido número de trabajos sobre la participación de los Estados en la IRO es compensado con la literatura sobre la estructura, el funcionamiento y las acciones emprendidas por esta organización (IRO, 1947a, 1947b, 1947c, 1948a, 1948b, 1948c, 1949a, 1949b, 1949c, 1949d, 1950a, 1950b, 1950c, 1950d, 1951a, 1951b, 1951c, 1952a, 1952b, 1952c). Esta labor fue asumida por la propia IRO que, a través de la revista *International Organization*, describió las actividades realizadas por la Comisión preparatoria de la IRO, la recopilación de los Reportes del Director General y lo relacionado al Consejo General de esta Organización. Estos artículos son importantes por dos razones. En primer lugar, provienen de la propia Organización que se encargó de sistematizar los principales resultados de las oficinas señaladas y, como tal, se trata de información oficial. En segundo lugar, los datos contenidos en estos documentos constituyen una fuente primaria para la investigación.

Por otro lado, los temas o la metodología adoptados por esta investigación han sido abordados por algunos funcionarios graduados de la Academia

Diplomática del Perú. Los estudios de Galindo (1996) e Hidalgo (1998) toman dos variables, las tendencias históricas y el contexto internacional, para analizar la política exterior peruana, en el primer caso, y la política exterior chilena entre los años 1994 y 1998, en el segundo caso. La tesis de Dawson (2016), por otra parte, propone pautas que puedan ser implementadas por la comisión multisectorial que estará a cargo de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia. El estudio se basó en una revisión de los procesos históricos y sociales que acompañaron las celebraciones del Centenario de la Independencia nacional y, de modo comparativo, aquellas realizadas por el Bicentenario de la Independencia de los países que forman parte de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México).

Otras investigaciones, en cambio, han estudiado hechos históricos que permiten comprender mejor la Historia diplomática del Perú y la realidad nacional. Así, Jara (2006) analizó la relación entre el Estado peruano y el capital extranjero entre los años 1968 y 1975, durante el Gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, y su impacto en la política exterior peruana. Los límites internacionales, objeto de estudio predilecto en la Historia diplomática, han sido estudiados por diversos autores. Este es el caso de Reinoso (2015) que realiza una revisión a la demarcación del límite internacional entre el Perú y Colombia en el río Amazonas. En esa misma línea, las coyunturas relacionadas con la frontera con el Ecuador fueron abordadas por Mochizuki (2016), quien aborda las estrategias de comunicación utilizada por la Cancillería durante el conflicto del Cenepa y las negociaciones de paz con Ecuador, y Coveñas (2017), quien aborda el rol de los garantes en la negociación entre el Perú y el Ecuador para el arribo del Acta de Brasilia de 1998.

Finalmente, las migraciones y los refugiados son temas que también han sido abordados en esta Casa de Estudios. En el primer caso, la política consular peruana y sus alcances en el actual régimen de las migraciones

internacionales ha sido abordada por la investigación realizada por Tönsmann (2008). En el segundo caso, la problemática de los refugiados ha dado paso al estudio de la protección internacional de los refugiados en el Perú, desde la definición ampliada de Refugiado en la Declaración de Cartagena, (Soto, 2016) y, de manera más reciente, el análisis al tratamiento a los solicitantes venezolanos de reconocimiento de la condición de refugiado en los objetivos de la política exterior peruana (Rojas, 2018).

Esta investigación es importante porque aborda la participación del Estado peruano en organismos internacionales para refugiados desde una perspectiva histórica. Este enfoque aporta al conocimiento de la Historia diplomática y permite establecer un hilo conductor sobre la postura peruana en relación a la problemática sobre refugiados que permite reafirmar la tradición y principios de Torre Tagle. Es decir, si bien la presente tesis expone criterios para la formulación de una política pública para refugiados, el principal aporte es el rescate histórico de la diplomacia peruana en el contexto internacional de atención y asistencia a los refugiados.

Asimismo, expone las medidas de atención a los refugiados que aplica actualmente el Estado peruano. Esta descripción significa un insumo importante para entender el funcionamiento del Estado en relación a los refugiados. La presente investigación revela las soluciones aplicadas por los países vecinos en la atención de los refugiados que podrían ser tomadas por los diseñadores de políticas públicas a partir de la coyuntura internacional vigente; es decir, constituye una herramienta de trabajo para el diseño de una política pública sobre refugiados y programas de asistencia a estas poblaciones en el Perú.

Esta tesis aborda campos de estudio que corresponden a las Relaciones Internacionales y a las Políticas Públicas; sin embargo, los revisa a partir de una metodología distinta: el estudio histórico. Para ello, se revisaron dos

archivos: el Archivo de la Cancillería Peruana y el Archivo de la Sección de Gestión de Archivos y Registros de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos y bibliografía especializada. Los datos fueron recolectados mediante el uso de fichas bibliográficas y fichas de observación. La información obtenida fue comparada, verificada y contextualizada para procurar la objetividad que el estudio exigió. Asimismo, la investigación fue abordada aplicando la metodología deductiva, analítica, descriptiva y cualitativa.

Finalmente, la metodología aplicada tiene relación con la *policy history*, esto es, la aplicación de enfoques históricos al estudio de las políticas públicas que facilita la comprensión de las acciones estatales remotas y actuales. La revista académica *Journal of Policy History* de la Universidad de Cambridge, por ejemplo, se especializa en este campo por considerarlo necesario para la aplicación de políticas en la actualidad.

Capítulo I:

Marco general: Las organizaciones internacionales para refugiados

Las migraciones y las acciones adoptadas por los Estados ante los desplazamientos de poblaciones y los refugiados constituyen un campo de estudio sugerente para los profesionales de diversas disciplinas. Este capítulo consta de tres partes. En primer lugar, realizaremos una aproximación conceptual al fenómeno migratorio y a las teorías que explican la migración. Luego, abordaremos la definición de «refugiado» a partir de las Convenciones Internacionales sobre la materia.

En segundo lugar, describiremos brevemente la estructura, las funciones y algunas de las actividades realizadas por la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, por sus siglas en inglés), el Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR, por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional para los Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés). Finalmente, desarrollaremos una explicación sobre el concepto y el ciclo de las políticas públicas.

1.2. Las migraciones

La presente investigación parte del supuesto que un refugiado es un migrante. Sin embargo, las medidas adoptadas por los Estados y las organizaciones internacionales para para la asistencia y protección de esta población vulnerable requieren de mayor atención y cuidado.

1.2.1. Aproximaciones teóricas

De acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, por sus siglas en inglés), «las definiciones como “migración” y, por extensión, “migrante”, están construidas a partir de distintos contextos políticos, sociales, económicos o culturales, que pueden variar ampliamente» (2015, p. 6). De acuerdo a Micolta, las migraciones son «[…] los movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político, administrativo, social y/o cultural relativamente duradero; o, de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro» (2005, p. 61).

E. Lee, por su parte, considera que las migraciones son «*a permanent or semipermanent change of residence. No restriction is placed upon the distance of the move or upon the voluntary or involuntary nature of the act, and no distinction is made between external and internal migration. […] No matter how short or how long, how easy or how difficult, every act of migration involves an origin, a destination, and intervening set of obstacles*» (1966, p. 49). Ambas definiciones resultan útiles y completas, aunque no exhaustivas, para el análisis que nos ocupa.

Por otro lado, las migraciones pueden ser clasificadas. Así, de acuerdo a la duración del movimiento, éstas pueden ser: i) estacionales; ii) temporales; iii) de varios años; o iv) indefinidas (Tizón García y otros, citados en Micolta, 2005, p. 64). En consideración a la distancia recorrida por el migrante, la tipología planteada por la OIM (2015) distingue dos tipos: i) migración interna y ii) migración internacional, dependiendo de la distancia entre el lugar emisor y el lugar receptor. Cristina Blanco (citada por Micolta, 2005) toma en cuenta las causas que motivan las migraciones y distingue entre: i) ecológicas, ii) políticas y iii) económicas.

A diferencia de los casos anteriores, Cortizo clasifica las migraciones en atención al grado de libertad con el cual se moviliza el migrante. El autor (Cortizo, 1993, pp. 17-19) distingue entre: i) migración libre, que depende de la iniciativa y responsabilidad del migrante que decide movilizarse; ii) migración restringida, que implica políticas de restricción por parte de los países de acogida, es decir, cupos de entrada (cuantitativos o cualitativos); iii) migración inducida, o impulsada, en donde un agente activo en la migración (el estado o alguna institución social o política) interviene; sin embargo, el migrante tiene algo de libertad en la decisión que adopta; y iv) migración forzada, en donde un agente activo interviene directamente y el migrante no tiene libertad de actuación. En este último tipo podemos considerar a: i) los desplazados, en donde la población está sujeta a transferencias como consecuencia de un acuerdo político y ii) los refugiados, en donde el migrante se ve obligado a movilizarse por temor de ser perseguido por diversas razones.

La Tabla 1 presenta otros tipos de migraciones en base a distintos criterios de los ya explicados.

Cuadro 1: Tipología de las migraciones

Criterio	J. Cortizo	Tizón García y otros	C. Blanco	OIM
Duración del movimiento	• Corta • Larga • Definitiva	• Estacional • Temporal reiterado • De varios años • Indefinida	• Transitoria • Definitiva	• Temporal • Permanente
Distancia	• Intercontinental o transoceánico • A corta distancia	• Interna • Externa o internacional	• Interna • Externa	• Interna • Internacional (emigrante, inmigrante)
Causas	• Motivaciones económicas • Motivaciones demográficas • Motivaciones sociales y religiosas		• Ecológicas • Económicas • Políticas	• Económica • Comercial o técnica • Ambiental
Libertad del movimiento	• Libre • Restringida • Impulsada o inducida • Forzada	• Voluntarias • Forzosas (esclavos, deportados o desterrados y refugiados)	• Espontánea • Dirigida • Forzada	
Cualificación del migrante	• De baja cualificación • De media o alta cualificación • De alta cualificación profesional	• Buscando un status profesional estable • Exigencia de la actividad profesional • Búsqueda de un desarrollo superior		
Edad del migrante		• Infantil • De adultos • De ancianos		
Modalidad	• Legal • Clandestina		• Legal • Ilegal	• Regular • Irregular

Elaboración: Propia

Fuente: Cortizo (1993), Micolta (2005), OIM (2015)

La migración es un proceso que puede ser analizado por etapas o momentos. En ese sentido, Tizón García y otros plantean cuatro etapas:

la preparación, el acto migratorio, el asentamiento y la integración (citados en Micolta, 2005, p. 62). La primera implica la valoración que hace el migrante sobre lo que tiene y lo que podría conseguir a futuro. La participación de la familia es importante en esta etapa. El acto migratorio, en segundo lugar, es el desplazamiento físico desde origen hasta el destino final. El tiempo de este momento dependerá del medio de transporte utilizado y si el viaje se realiza en un solo momento o por fases.

El tercer momento es el asentamiento que comprende «[…] desde que el sujeto llega al país receptor hasta que resuelve los problemas mínimos inmediatos de subsistencia» (Tizón García y otros citados en Micolta, 2005, p. 62). Esta fase implica la adaptación del migrante en la sociedad de recepción. Esta adecuación puede tomar más tiempo del pensado dando lugar a un «periodo de descompensación o crisis» (Tizón García y otros citados en Micolta, 2005, p. 63). Finalmente, el momento de la integración es «[…] el proceso de inmersión e incorporación en la nueva cultura hasta sentirla como propia» (Tizón García y otros citados en Micolta, 2005, p. 63). Además, los miembros de la comunidad receptora también sienten como suyo al migrante que, para esta etapa, ha aprendido de la nueva cultura y la siente suya. Esta división será útil al momento de proponer los criterios de política pública ya que cada etapa meceré una atención especial y distinta.

Finalmente, para esta investigación, entendemos que un migrante es «*any person who is moving or has moved across an international border or with – in a State away from his/her place of residence, regardless of 1) the person's legal status; 2) whether the movement is voluntary or involuntary; 3) what the causes for the movement are; or 4) what length of the stay is*» (OMI, 2015, p. 13).

1.2.2. Teorías que explican la migración

a) «Las Leyes de las Migraciones» y el modelo *Pull and Push*

La revisión teórica de las migraciones permite explicar, por un lado, el origen de las migraciones y, por otro, la continuidad de las corrientes migratorias. En el primer caso, el estudio fue iniciado por E. G. Ravenstein a través de los artículos titulados «*The Laws of Migration*» publicados en 1885 y 1889 y por W. I. Thomas y Florian Znanieccki en su obra «*The Polish Peasant in Europe and America*».

Las Leyes de las Migraciones, propuestas por el geógrafo alemán Ernst Georg Ravenstein, examinan las causas de las migraciones desde un enfoque sociodemográfico y económico a partir del análisis de censos de población. A partir de estas fuentes, el autor propone generalidades que intentan predecir los flujos migratorios. Este conjunto de proposiciones empíricas generales concibe las migraciones desde un enfoque estructural e impersonal que no considera la voluntad del migrante en el proceso migratorio.

La propuesta de Ravenstein no está exenta de crítica (Arango, 1985; Silvestre, 2000). Amparo Micolta (2005) señala que esta Teoría es polarizada y deja de lado los procesos, las causas y los efectos que las migraciones causan sobre los migrantes. Rocío García, por otro lado, considera que las Leyes «no alcanzan a explicar el porqué del comportamiento diferenciado, ni las dinámicas locales, ni el proceso de selección y toma de decisión de los migrantes» (2003, p. 334).

Más adelante, los postulados de Ravenstein fueron complementados por los análisis de Everett S. Lee. Él, a través de su artículo titulado «*A Theory of Migration»*, planteó dieciocho hipótesis adicionales que recalcaron el carácter selectivo de las migraciones. Para el autor existen

factores relacionados con el lugar de origen, el lugar de destino y otras que intervienen en la decisión del migrante y el proceso de la migración (Lee, 1966).

Los análisis de Ravenstein y Lee dieron lugar al Modelo *Pull and Push*. Este Modelo, el de mayor impacto en la academia, propone la existencia de fuerzas en el lugar de destino y en el lugar de origen que motivan a la migración. Paul Singer señala que «los factores de expulsión definen las áreas donde se originan los flujos migratorios, pero son los factores de atracción los que determinan la orientación de estos flujos y las áreas a donde se dirigen» (citado en Arango, 1985, p. 16).

Los factores de expulsión (*push*) determinan «un estado de "privación relativa" o una incapacidad del entorno para satisfacer las necesidades de todos o parte de los componentes de la colectividad» (Arango, 1985, p. 15). Para ilustrar se hace mención a la explosión demográfica, los salarios bajos, las pocas posibilidades de desarrollo profesional e incluso la represión política y social.

En cambio, los factores de atracción (*pull*) «ofrecen al potencial migrante la esperanza de hallar en el lugar de destino un mayor grado de satisfacción a sus insatisfechas necesidades o aspiraciones» (Arango, 1985, p. 15). Conviene destacar los salarios elevados, las oportunidades de establecimiento, las libertades políticas, entre otras. Es decir, los factores *push* comprenden los problemas del país de procedencia, mientras que los factores *pull* implican oportunidades en el país de destino (Soltész, 2011, p. 1).

La decisión de emigrar, finalmente, queda en manos del migrante, quien tiene que realizar una evaluación entre ambos factores (*pull and push*). No obstante, los obstáculos intermedios, como la distancia, los frenos

legales o la imposibilidad económica, pueden dificultar o anular la posibilidad real del migrante para movilizarse. Aunque este Modelo resulta útil por su simpleza, tiende a reducir la complejidad del fenómeno migratorio a elementos económicos y disparidades de carácter salarial. Por lo tanto, este modelo es manifiestamente conveniente para explicar la situación general (macro) de la migración.

b) Las Teorías posteriores a las «Leyes de las Migraciones»

A partir de la década de los setenta del siglo XX, el fenómeno migratorio y las teorías que lo explican han sido objeto de varios estudios y revisiones. Así, las investigaciones sobre el tema han dado paso a las teorías macro, que abordan el estudio desde marcos geográficos y temporales amplios; y las teorías micro, que abordan el análisis desde el migrante y la toma de la decisión de emigrar (García, 2003).

Las teorías macro son útiles para mostrar un panorama general y estructural del fenómeno migratorio. Los estudios bajo este enfoque emplean fuentes (registros y censos de población) que arrojan resultados representativos que facilitan el estudio de poblaciones numerosas y durante un periodo de tiempo amplio. Entre las principales contamos con: los modelos dualistas o de desequilibrio, la teoría del sistema mundial y la teoría del sistema de mercado dual.

Por otro lado, las teorías micro surgen como reacción a las descritas en el apartado anterior. En este grupo, las teorías ven en el propio migrante su objeto de estudio. Nos permiten conocer al migrante y su entorno por la riqueza de datos acumulados. Sin embargo, la poca representatividad y el localismo es una de las desventajas más claras. Consideremos algunas de ellas.

En primer lugar, la Teoría Económica Clásica centra su atención en la decisión del migrante para emprender la partida. Por eso, la decisión de migrar se entiende como una «inversión en sí mismo». El migrante compara la diferencia de salarios y condiciones en el lugar de origen y de destino para luego tomar la decisión en base a las ventajas económicas netas que significa el traslado, comportamiento propio del *homo oeconomicus* (Silvestre, 2000, pp. 164-165; Massey y otros, 1993, p. 434). Por otro lado, la Teoría de la *New Economics Migration* introdujo en el debate de las migraciones a la «unidad familiar» como elemento participante en la toma de la decisión de migrar. La participación de la familia en el proceso no solo maximiza las oportunidades de éxito sino también reduce los riegos que pueda sufrir el potencial emigrante (Massey y otros, 1993, p. 436).

Sin embargo, la familia como unidad de decisión ya fue estudiada previamente. En la historiografía de la familia encontramos una variedad de estudios (Silvestre, 2000, p. 168) que, considerando factores demográficos, socioculturales y económicos, han enriquecido el estudio de las migraciones. A diferencia de los modelos económicos, este enfoque reflexiona sobre el contexto en el cual se toman la decisión de migrar. Igualmente, tiene en cuenta las «estrategias familiares [entendidas como] el conjunto de respuestas del grupo familiar frente a los cambios del contexto económico-social» (Silvestre, 2000, p. 169). Así, las estrategias referidas no responden únicamente a elementos económicos sino también a los factores culturales de la familia. Silvestre (2000) alude el trabajo realizado por Root y De Jong titulado «*Family Migration in a Developing Country*» el mismo que considera como elementos que determinan la migración los siguientes:

> i) la existencia de redes de parentesco que facilitan o canalizan las migraciones posteriores; ii) la mayor o menor presión familiar que induce a emigrar a alguno(s) de sus miembros, pudiendo generar en los

> potenciales emigrantes expectativas de mejora individual y familiar; iii) el tamaño y composición de la familia; iv) los recursos socioeconómico disponibles, el acceso a la tierra, las rentas monetarias recibidas, etc., así como la educación y aptitudes de los miembros familiares; v) la movilidad previa de algún componente familiar (citado en Silvestre, 2000, p. 170).

En definitiva, el análisis micro de las migraciones nos acerca a la realidad más próxima del migrante y nos permite conocer detalles que los enfoques macro no permiten. El fenómeno de la migración, en otras palabras, afectó de diferente forma a los distintos miembros de la familia. Este marco sobre las teorías que explican la decisión del migrante facilita la comprensión de los movimientos masivos de población, independientemente de los factores *pull* o *push* intrínsecos.

c) Las teorías sobre la perpetuación de los movimientos migratorios: La Teoría de las redes sociales

Hasta ahora se han revisado las teorías que explican las causas de una migración, es decir, el porqué de la decisión de un migrante de apartarse de su lugar de origen. Sin embargo, existen teorías que explican la continuidad de las corrientes migratorias en el tiempo (Silvestre, 2000).

Conviene destacar el caso de la Teoría de las redes sociales. Esta postura plantea la existencia de redes invisibles entre parientes, amigos y otros existentes entre el lugar de origen y el lugar de destino que influyen en la decisión del migrante y, en especial, en la dirección y periodo de la migración (Micolta, 2005, p. 72; García, 2003, pp. 345-349; Silvestre, 2000, pp.179-191; Massey y otros, 1993, pp. 448-450). Entra a tallar el «efecto llamada» o «*stock-effect*», es decir, la capacidad que tienen las redes para convocar nuevos migrantes a las regiones donde llegaron otros con anterioridad (García, 2003, p. 347; Arango, 1985, p. 19). Así, las redes influyen en los potenciales migrantes ofreciendo información y otras facilidades (acaso factores *pull*) para facilitar la

llegada de aquellos. No obstante, las redes mantienen la relación con el migrante una vez llegado al lugar de destino ofreciendo ayuda en la etapa de integración. A través de la «función de auspicio» (García, 2003, p. 347) las redes facilitan vivienda, inserción al mercado laboral y apoyo psicológico.

Resultan evidentes las dificultades metodológicas al momento de estudiar las redes sociales en migraciones, sin embargo, no se puede negar el importante papel que estas juegan en los procesos migratorios.

A manera de conclusión sobre las teorías que explican la migración se puede observar lo siguiente. Las posturas expuestas hasta aquí muestran puntos favorables y críticas diversas. Sin embargo, el punto en el que todas convergen es en su incapacidad de explicar el fenómeno migratorio en plenitud. Por ello, nos inclinamos por un marco que resulte del complemento de cada una de ellas en la medida que sean útiles al estudio y no resulten contradictorias. En este punto seguimos a Silvestre cuando indica que «aunque en efecto la mejor forma de acercarse a la tipología del migrante y a su toma de decisiones sea desde un enfoque micro, no debemos olvidar que son las investigaciones macro las que permiten analizar las condicionantes generales de la emigración y los procesos de cambio social y económico relacionados con ella» (2000, p. 182).

1.2.3. ¿Quién es un refugiado?

Esta investigación ha partido del concepto de migración y, por extensión, migrante por una razón: el refugiado es también un migrante. De acuerdo a la clasificación propuesta líneas arriba, existen condiciones especiales que hacen que este migrante sea forzado a desplazarse desde su lugar de residencia hacia algún país de destino. Las causas, o factores *push*,

son conocidas: guerras internas o internacionales, crisis políticas, sociales, económicas, violación sistemática de derechos humanos, y otras. Sin embargo, el refugiado considera otras condiciones, factores *pull*, para determinar el lugar de destino. Por lo tanto, la situación especial del migrante forzado requiere una protección especial por parte del Estado receptor (en el caso peruano por las obligaciones adquiridas mediante Convenciones internacionales) y, en sentido mas amplio, por la comunidad internacional.

Por otro lado, la respuesta internacional a la situación de los migrantes voluntarios y los forzosos ha sido diferenciada. En el primer caso, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce la libertad de circulación y elección de residencia en un Estado, así como la libertad de salida de cualquier país (artículo 13). En el segundo caso, se garantiza el derecho a buscar asilo y a su disfrute en cualquier país (artículo 14). No obstante, las necesidades del segundo grupo, por las causas que generan la emigración, deben ser atendidas de modo diferenciado.

En la actualidad han surgido respuestas por parte de los Gobiernos y las sociedades de los países receptores. Europa, por ejemplo, ha concebido la llegada de los refugiados dentro de un marco de referencia negativo. Aguilar-Idáñez y Buraschi han definido a esta situación a partir de un enfoque securitario; es decir, se vincula al refugiado con la criminalidad, la competencia por recursos educativos y laborales, y atentatorio contra los valores tradicionales y de identidad y, en consecuencia, un tema de seguridad nacional (2017, p. 110). Es más, bajo este mismo razonamiento, se ha considerado la cuestión de los refugiados como un reto para la seguridad de las fronteras europeas (Pinyol-Jiménez, 2017, p. 23). Esto conlleva a tratar a los refugiados a partir de las teorías macro sobre migraciones, a verlos como cifras en documentos o estadísticas

en aumento. Se olvida – a veces adrede - que el refugiado tiene que ser tratado desde teorías micro que nos permitan entender la situación especial que requiere protección de los Estados.

Las migraciones forzosas han acompañado a la historia de la humanidad, no así, el tratamiento normativo de las personas sometidas a ellas. No fue sino a partir del desastre de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) que la comunidad internacional se preocupó por plantear una marco normativo que regule situaciones de movilización masiva. El Acuerdo firmado el 12 de mayo de 1926 en el marco de las funciones de la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados planteó por vez primera una definición jurídica de refugiado. La preocupación de los Estados sobre la situación de los refugiados se incrementó con la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y devino en la creación de organismos internacionales para los refugiados, tema que tocaremos más adelante. Uno de ellos fue la Organización Internacional para Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés), cuya Constitución (1946) estableció:

> *[…] the term "refugee" applies to a person who has left, or who is outside of, his country of nationality or of former habitual residence, and who, whether or not he had retained his nationality, belongs to one of the following categories:*
>
> *(a) Victims of the Nazi or Fascist regimes or of regimes which took part on their side in the Second World War, or of the quislings or similar regimes which assisted them against the United Nations, whether enjoying international status as refugees or not;*
>
> *(b) Spanish Republicans and other victims of the Falangist regime in Spain, whether enjoying international status as refugees or not,*
>
> *(c) Persons who were considered refugees before the outbreak of the Second World War, for reasons of race, religion, nationality or political opinion.*

La Constitución de la IRO incluyó bajo el término de refugiado a los niños huérfanos de guerra, con padres desaparecidos o que se encuentren fuera de sus países de origen. Asimismo, dejó fuera de esta clasificación a criminales de guerra. Queda claro que esta definición fue operacional, es decir, su contenido estuvo dirigido a limitar el número de beneficiarios de las acciones llevadas a cabo por la IRO. No se puede aducir un contenido de derechos humanos, mas aún si la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) fue promulgada dos años después. Mas adelante, en 1951 se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en la ciudad de Ginebra, Suiza. Este documento, considerado como la base para la definición de refugiado, consideró que el término se aplicaría a toda persona:

> 1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;
>
> Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección;
>
> 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Esta definición, conocida en la literatura como «convencional», fue limitada. En primer lugar, por que circunscribió su ámbito de aplicación a Europa y, en segundo lugar, por que solo consideró a aquellas personas

movilizadas con anterioridad a enero de 1951. Estas limitaciones obligaron a los Estados a firmar el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), que señaló:

> 2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.
>
> 3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

A partir de la definición de refugiado planteada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), los estudios académicos han considerado tres elementos constitutivos de la figura del refugiado. En primer lugar, la presencia de un temor fundado de sufrir persecución. Se debe verificar, por lo tanto, la existencia del miedo (ámbito subjetivo) y la fundamentación de dicho temor (ámbito objetivo). En segundo lugar, la presencia del elemento discriminatorio en la persecución. Estos actos deben ser llevados a cabo por el Estado o cualquier otro sujeto que esté fuera del control del primero de ellos. Finalmente, se establece el elemento de ubicación, el individuo debe encontrarse fuera del país de nacionalidad o residencia e impedido de regresar por el temor mencionado en el primer punto.

Las limitaciones de la definición convencional, no obstante la ampliación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), se mantuvieron

en el transcurrir del tiempo. Así, la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Refugiados en África de 1969 (en adelante, Convención Africana) innovó en dos aspectos: adicionó la causa de violaciones masivas de los derechos humanos y se aplicó el término refugiados en plural (Cantor y Mora, 2015, p. 169). Es más, la definición se extendió a personas obligadas a abandonar el lugar de su residencia habitual por motivos de «agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen» (Convención Africana, artículo 1).

En Centro América, por su parte, el movimiento masivo de poblaciones urgió una solución regional a partir de la definición convencional. De este modo se dio paso a la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (en adelante, Declaración de Cartagena) adoptada en el marco del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá en 1984. De acuerdo a Demant, esta Declaración, aunque no vinculante para los Estados, «refleja la generosa tradición de asilo que caracteriza a la región y reconoce como un elemento trascendental para el desarrollo de la protección de refugiados la convergencia y complementariedad del derecho internacional de refugiados con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos» (2013, p. 131).

La Declaración de Cartagena hace propias las definiciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y señala que, adicionalmente, se consideran como refugiados a «las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público»

(Conclusión tercera). Esta definición, conocida como «ampliada», inserta en el debate de la definición de refugiado la promoción de un tratamiento humanitario para las poblaciones movilizadas. Así, las políticas públicas para la protección y atención de los refugiados adoptadas por los Estados deben considerar un enfoque de derechos humanos.

El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado (1992) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados insertó una nueva categoría: el refugiado «*sur place*». Bajo este supuesto no es necesario que el refugiado haya abandonado su país por temor. La solicitud de refugio puede darse mientras éste se encuentra en el extranjero. Es decir, la calidad de refugiado la adquiere con posterioridad al acto de salida del país de origen. Se toman en cuenta las condiciones que surgieron en ausencia de la persona y si éstas son suficientes para provocar un temor al retorno. Esta definición permite incluir a aquellas personas que, en atención al lugar en el que solicita el refugio, podría verse desprotegida ante las circunstancias que obligan su migración.

En el entorno nacional, el Perú ha adoptado una postura que incluye las definiciones que hemos señalado. La Ley n.º 27891, Ley del Refugiado, considera como refugiado:

> a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
>
> b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación

> extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.
>
> c) A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país. (Artículo 3)

Las definiciones aplicadas en la actualidad están sujetas a realidades dinámicas. Algunas condiciones como las tecnologías de la información y la comunicación, el cambio climático y la visibilización de grupos susceptibles de discriminación o violencia merecen una definición flexible de refugiado que permitan su protección. Por ejemplo, las teorías feministas, sugieren que se tome en cuenta los casos de movilización de mujeres desplazadas de su país de origen como consecuencia de conflictos armados (Vecchioni, 2017, p. 43). Alejandro Rada (2016), por otra parte, destaca la existencia de solicitantes de asilo que son perseguidas debido a su identidad de género u orientación sexual a causa de tradiciones religiosas y culturales. Finalmente, los niños y niñas requieren una protección especial en atención a sus necesidades particulares (Byrne, 2017).

1.2. Las organizaciones internacionales para refugiados entre 1946 y 1952

La Segunda Guerra Mundial determinó el contexto de los organismos internacionales para refugiados que aquí revisamos. La gran conflagración implicó que la mayor parte de las naciones del mundo se polaricen en dos bandos: los Aliados (Estadios Unidos, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Reino unidos) y las Potencias del Eje (Alemania, el Imperio de Japón e Italia). El conflicto estuvo marcado por hechos de alta repercusión como la muerte de civiles, la masacre de la población judía, la gran cantidad de bombardeos a ciudades habitadas y el ataque con armas nucleares, por primera vez en la historia. Se calcula que el número de muertes fue entre 50 y 70 millones de personas, entre civiles y militares.

Como habíamos adelantado, a continuación describiremos la estructura, las funciones y algunas de las actividades realizadas por la UNRRA, el IGCR y la IRO.

1.2.1. El Comité Intergubernamental para los Refugiados (1938-1947)

El punto de partida del Comité Intergubernamental para los Refugiados se encuentra en la Conferencia de Evian, celebrada en julio de 1938 y convocada por el Presidente de Estados Unidos, Franklin Roosevelt. Este fue el primer intento de administrar, en torno a una organización internacional, los esfuerzos de los países para la atención de refugiados. La invitación fue cursada a veinte estados americanos (entre ellos el Perú) y nueve europeos. Los propósitos planteados por el Presidente americano fueron (Estorick, 1939):

i) Considerar las medidas que deberían ser adoptadas para facilitar el asentamiento en otros países de los refugiados políticos de Alemania (incluyendo Austria),

ii) Considerar las medidas de atención a los casos considerados como urgentes,

iii) Considerar un sistema de documentación, aceptado por todos los Estados participantes, para los refugiados,

iv) Considerar el establecimiento de un organismo intergubernamental para formular y llevar a cabo un programa a largo plazo, y

v) Preparar una resolución que contenga recomendaciones para los Estados participantes.

Como resultado de la Conferencia, los Estados participantes reconocieron que «*the question of involuntary migration had assumed*

major proportions and that the fate of these unfortunate people has become a problem for intergovernmental deliberation» (Estorick, 1939, p. 138). Se consideró, en aquel momento, que la migración involuntaria (refugiados) generaba problemas no solo en la economía sino también en el orden público. En consecuencia, era urgente un programa de largo alcance para la asistencia de los refugiados: el Comité Intergubernamental para Refugiados con sede en Londres, Reino Unido.

Tras el inicio de la Segunda Guerra Mundial, las medidas adoptadas por el Comité fueron limitadas, no obstante, para 1943 se adoptaron recomendaciones que incluyeron el aumento de los miembros, el alcance, las funciones y el financiamiento de esa organización (Comité Intergubernamental para Refugiados, 1944, p. 3). Así, se reafirmó el compromiso de ayuda humanitaria a los refugiados del momento, pero también a los que pudieran resultar de la segunda conflagración de alcance global. Durante la Cuarta Sesión Plenaria (agosto de 1944) se buscó adoptar un acuerdo relacionado a la constitución y el procedimiento de la Organización, así como las regulaciones financieras.

El Comité Ejecutivo (compuesto por Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Francia, Gran Bretaña y México) reafirmó el principio de cooperación internacional con los Estados y las organizaciones internacionales involucradas en el tema de los refugiados. Asimismo, se amplió la invitación a los miembros para «contribuir de manera voluntaria a los gastos operacionales de acuerdo a las posibilidades y sus intereses en el trabajo humanitario del Comité Intergubernamental para Refugiados» (IGCR, 1944, p. 4).

Durante la Sexta Sesión Plenaria celebrada en diciembre de 1946, los Estados Parte adoptaron medidas de protección legal y política para los apátridas y pactaron un acuerdo para proveer de condiciones que les

permita una residencia temporal en los territorios de los Estados signatarios. Las medidas adoptadas, en la mayoría de los casos, se limitaron a la migración y el reasentamiento. El Comité se encargó de: i) registrar a refugiados que deseen aplicar a un reasentamiento en América del Sur, ii) registrar a especialistas (en veintiséis categorías) para facilitar la migración individual, iii) planificar la emigración de los campos de concentración vigentes en aquel momento (*International Organization*, 1947, p. 382).

En ese contexto, se celebraron acuerdos con diversos países (*International Organization*, 1947, p. 383):

i) Con Chile (7 de febrero de 1947) para la inmigración de 2 000 trabajadores y sus familias,

ii) Con Venezuela (17 de febrero de 1947) para la inmigración de 5 000 familias o 15 000 personas,

iii) Con Perú (5 de marzo de 1947) para la inmigración de 1 000 trabajadores y sus familias,

iv) Con Canadá para la recepción de un limitado número de migrantes con vínculos familiares con canadienses,

v) Con Reino Unido para la recepción de mujeres de los estados Bálticos, Alemania o Austria, para labores de atención en servicios de salud,

vi) Con Bélgica para el pago del mantenimiento de los refugiados seleccionados para el programa de reasentamiento,

vii) Con Francia para el pago de medio millón de francos para la atención de refugiados españoles,

viii) Con Australia para la admisión de desplazados con vínculos familiares con australianos.

Las actividades del IGCR concluyeron el 30 de junio de 1947. Las acciones de reasentamiento y sus demás funciones fueron asumidas por la Organización Internacional para los Refugiados (Jaeger, 2001, p. 732).

1.2.2. La Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (1943-1948)

La UNRRA es la primera, sino la única, Organización encargada de la rehabilitación de las regiones devastadas por la guerra. Es mas, de acuerdo a Jessica Reinisch «*There was no background, tradition, system, common language or currency for UNRRA, [it] was the first international body to do something concrete and constructive, an attempt at an international civil service*» (2011, p. 258). No obstante, la UNRRA asumió las funciones de otros organismos creados para ese fin, a saber: el Comité Británico, el Comité Inter Aliado para los Requerimientos de la Post Guerra, la Administración para el Socorro y los Refugiados de Medio Oriente y la Oficina para Socorro Internacional y las Operaciones de Rehabilitación (Woodward, 1944, p. 9).

Las funciones de la UNRRA estuvieron determinadas por el preámbulo de su Acuerdo Constitutivo:

> *[…] determined that immediately upon liberation of any area […] the population thereof shall receive aid and relief from their suffering- food, clothing, and shelter, aid in the prevention of pestilence and in the recovery of the health of the people-and that preparation and arrangements shall be made for the return of prisoners and exiles to their homes and for assistance in the resumption of urgently needed agricultural and industrial production and the restoration of essential services. (Weintraub, 1945, p. 10).*

El Acuerdo para el establecimiento de la UNRRA fue firmado el 9 de noviembre de 1943 en Estados Unidos. Estuvo compuesto por (Woodward, 1944, p. 9; Weintraub, 1945, p. 14):

i) El Consejo de la UNRRA, encargado del diseño de las políticas de la Organización y conformado por los representantes de los Estados parte,

ii) El Comité Central, compuesto por Estados Unidos, la URSS, China y el Reino Unido, y cuya función fue decidir sobre las políticas de emergencia,

iii) Los Comités Regionales, para Europa y para el Lejano Oriente, designados para proponer políticas de ayuda en sus respectivas regiones,

iv) El Comité de Control Financiero y el Comité de Suministros, ambos ocupados de las políticas de provisiones (financieras, transporte y suministros),

v) Los Comités especializados en los campos de agricultura, desplazados, salud, rehabilitación industrial y bienestar.

Durante la Primera Sesión del Consejo de la UNRRA, en diciembre de 1943, se establecieron las políticas fundamentales de la Administración (Woodward, 1944, p. 10; Howard, 1944, p. 4). Se estableció que las operaciones llevadas a cabo por la UNRRA se limitarían al regreso a la estabilidad, mas no al inicio de actividades de rehabilitación de las zonas devastadas. Asimismo, las acciones se deberían desarrollar en las zonas liberadas o bajo el control de las Naciones Unidas con el consentimiento de las autoridades responsables del territorio. La responsabilidad sobre la distribución de los suministros y servicios fue entregada a las autoridades nacionales reconocidas en cada territorio.

Finalmente, se estableció que la ayuda sería distribuida sin discriminación de raza, credo o creencias políticas.

Los principios que guiaron el camino de la UNRRA fueron tres (Weintraub, 1945, pp. 4-9):

i) La UNRRA es auxiliar. Bajo el lema «*Help the liberated peoples to help themselves*», la Administración limitó sus actividades a dos de las tres etapas de un mismo proceso: *Relief, Rehabilitation* y *Reconstruction.* Las funciones de la UNRRA fueron temporales y destinadas a cubrir la emergencia de los pueblos afectados por la Guerra.

ii) La UNRRA es subsidiaria. Esta Administración no asumió funciones que ya fueron llevadas a cabo por otros organismos nacionales o internacionales. Sin embargo, coordinó y colaboró con las acciones destinadas a cubrir sus objetivos, como la Cruz Roja Internacional.

iii) La UNRRA es imparcial, equitativa y apolítica. Este principio reflejó el deseo de la Administración de no discriminar por razones de raza, credo o ideología política.

En mayo de 1944 la UNRRA dispuso la ayuda a refugiados y desplazados. Para aquel momento, la Administración de dirigía campos de refugiados en Palestina, Siria y Egipto, en donde residían 37 000 refugiados provenientes de Grecia, Albania, Italia y Yugoslavia. Durante los últimos meses de aquel año, se sumaron 6 000 personas en campos de refugio en Italia y 74 000 más en África y Medio Oriente (Weintraub, 1945, p. 11).

Cuando concluyó la Segunda Guerra Mundial (1945), la UNRRA estuvo en la capacidad de desplegar su ayuda y esfuerzos para la rehabilitación de las zonas afectadas. Sin embargo, requería de la autorización

expresa del Comando Supremo de las Fuerzas aliadas para intervenir en las áreas liberadas (Briggs, 1944, p. 655). De este modo fue posible proveer de comida, vestimenta, materiales, suministros médicos y maquinaria para la agricultura a países como Checoslovaquia, Yugoslavia, Italia, Polonia, Austria, Ucrania, Bielorrusia, Albania, Grecia, China, Finlandia, Hungría, Etiopía y las Filipinas.

El rol de la UNRRA fue disuelto gradualmente a partir de 1947. La responsabilidad sobre 640 000 desplazados y refugiados fue asumida por la Comisión preparatoria de la IRO. El cierre definitivo de esta Administración se dio para el año 1948.

1.2.3. La Organización Internacional para Refugiados (1947-1950)

La Resolución 8(I) de la ONU sobre el Problema de los Refugiados (12 de febrero de 1946) recomendó el establecimiento de un Comité Especial para Refugiados y Personas Desplazadas que examine el tema y prepare un reporte. Este fue el primer intento de la reciente Organización para la atención de este problema. Para octubre de 1946, el Consejo Económico y Social de la Organización aprobó el proyecto de Constitución de la IRO que fue puesto en conocimiento de los Estados Parte. De acuerdo a Rucker, la IRO asumió las tareas de la UNRRA (1 de julio de 1947) y del IGCR (1949, p. 67). Otros organismos no gubernamentales expresaron su deseo de continuar apoyando las funciones de aquellas Organizaciones, ahora en alianza con la IRO (*International Organization*, 1947c, p. 526).

Días después, el proyecto fue aprobado por treinta votos a favor, dieciocho abstenciones y cinco votos en contra (Fischel de Andrade, 2011, p. 67). Los votos a favor, a decir de Fischel de Andrade, fueron «*a clear demonstration of how an organization mandated with humanitarian*

activities may have at its creation discussions of an essentially political nature» (2011, p. 68). Los votos en contra, en cambio, fueron en su mayoría de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los países bajo su influencia (Bielorrusia, Polonia, Ucrania y Yugoslavia), quienes se inclinaban por una repatriación de los refugiados.

La Constitución de la IRO fue aprobada el 31 de diciembre de 1946. Dio paso, además, al Acuerdo sobre Medidas Provisionales para ser tomadas en relación a los Refugiados y Personas Desplazadas que estableció la Comisión Preparatoria para la IRO. Esta Comisión Preparatoria tuvo a su cargo el mantenimiento de la continuidad de las actividades llevadas a cabo por la IGCR y la UNRRA, hasta la ratificación de la Constitución de la IRO por, al menos, 15 Estados (*Constitution for the International Refugee Organization*). Así, la Comisión Preparatoria asumió la protección de 704 000 refugiados y personas desplazadas, y otras 900 000 con la misma calidad en espera para el reasentamiento (Fischel de Andrade, 2011, p. 67; Rucker, 1949, p. 66). Finalmente, la Constitución de la IRO entró en vigor en agosto de 1948 (*International Organization*, 1949a, p. 156) y quedó establecida en Ginebra, Suiza.

La principal función de la IRO fue «*the repatriation; the identification, registration and classification; the care and assist- ance; the legal and political protection; the transport; and the resettlement and reestablishment, in countries able and willing to receive them, of persons who are the concern of the Organization under the provisions of Annex I* [sobre la definición de refugiado]» (*Constitution for the International Refugee Organization*, artículo 2). La Organización estuvo compuesta por tres órganos (*Constitution for the International Refugee Organization*, artículos 5 al 8):

i) La Asamblea General, encargada de la formulación de políticas,

ii) El Comité Ejecutivo, responsable de implementar las medidas necesarias para aplicar las políticas de la Asamblea General, y

iii) La Administración, dedicada a las actividades administrativas y ejecutivas derivadas de las dos anteriores.

El presupuesto provisional para el primer año (1947) contempló 5 millones de dólares para gastos administrativos, 150 millones de dólares americanos para gastos operacionales -sin considerar los gastos de reasentamiento- y 5 millones de dólares americanos para gastos de reasentamiento a gran escala (colonización agrícola). Las primeras contribuciones no fueron obligatorias, sino bien voluntarias (Murphy, 1947, p. 452). Ese mismo año se logró repatriar a 51 000 personas y reasentar a 204 000 (Rucker, 1947, p. 68). No obstante, en julio de 1947 se ordenó un «*freeze order*» que implicó suspender la ayuda y el mantenimiento de los refugios para nuevos solicitantes debido al escaso presupuesto de la Comisión Preparatoria.

La IRO fue la primera Agencia Especializada de la ONU en ser disuelta, aunque su propia estructura lo concibió como una agencia especializada «no permanente» (Murphy, 1947, p. 451). Sus competencias fueron transferidas a otros organismos especializados en refugiados y los Estados que recibieron refugiados. No obstante, estos últimos «*were not anxious to assume the responsibility that befell them on account of their geographical position. They claimed the international community was responsible for refugees*» (Fischel de Andrade, 2011, p. 73).

De este modo, la tarea de atención de los refugiados pasó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Intergubernamental para la Migración Europea (ICEM, por sus siglas en inglés). La IRO se extinguió definitivamente en junio de 1950.

1.3. Las políticas públicas

Para el estudio de las políticas públicas, partimos de la distinción entre los términos *polity*, *politics* y *policy*; todos con una misma traducción en el español: política. Las dos primeras expresiones han sido diferenciadas por Subirats y otros cuando señalan que «[con el término *politics*] se acostumbra designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales […] que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (designadas en inglés por el término "*polity*")» (2008, p. 35).

Por otro lado, el término *public policy* o políticas públicas ha sido definido por los mismos autores como «las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada» (2008, p. 35). La definición de políticas públicas requiere –a diferencia de los otros dos términos- ser descrito con mayor detalle. Además, a fin de ser útil para los capítulos siguientes, tomaremos en cuenta la Guía de Políticas Nacionales elaborada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

1.3.1. ¿Qué son las políticas públicas?

Mény y Thoening han definido las políticas públicas como «un programa de acción propio, de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado» (citado en Subirats y otros 2008, p. 38). Esta definición se centra en los actores con poder público. Dye, por otro lado, afirma que «una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer» (citado en Subirats y otros 2008, p. 38).

Anderson plantea una explicación partiendo de los problemas públicos: «[las políticas públicas son] aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios […] secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta» (citado por Subirats y otros 2008, p. 38). Las propuestas citadas son interesantes, sin embargo, resulta más útil trabajar con la propuesta operacional de Subirats y otros; definición que además es compartida por autores como Lindblom (1991):

> Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen de los efectos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats y otros 2008, p. 36)

Esta definición contiene los siguientes elementos:

i) un problema que ha sido reconocido como público,

ii) un grupo-objetivo al que se le considera en el origen del problema,

iii) un conjunto de acciones que están por encima de una decisión única,

iv) un conjunto de programas de intervención que reflejen las decisiones y acciones, v) un grupo de actos formales que significan la implementación de la política,

vi) los actores públicos,

vii) una coherencia que se mantenga intencionalmente durante el proceso, y

viii) la obligatoriedad de las decisiones y actividades adoptadas.

El Reglamento que regula las Políticas Nacionales (Decreto Supremo n.º 029-2018-PCM), define a las políticas nacionales -a las que diferencia de las sectoriales y multisectoriales- como «decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo» (artículo 8º). Se encuentran enmarcadas dentro de las Políticas de Estado, reflejadas en el Acuerdo Nacional, y «definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas» (Reglamento que regula las Políticas Nacionales, artículo 8º)

Por otro lado, Lowi (1964) ha clasificado las políticas públicas considerando los impactos de los costos y beneficios que los grupos de interés que esperan de una política determinada. Así, el autor distingue cuatro tipos de política pública:

i) Las políticas distributivas, orientadas a satisfacer las necesidades de bienes y servicios de la población;

ii) las políticas redistributivas, destinadas a reasignar los recursos obtenidos por el estado;

iii) las políticas constituyentes, que modifican las condiciones del régimen político o administrativo, y

iv) las políticas regulatorias, cuyo impacto se refleja en la conducta individual de las personas. (Lowi, 1964)

El Reglamento que regula las Políticas Nacionales distingue dos políticas nacionales:

i) Políticas nacionales sectoriales, corresponden al subconjunto de políticas nacionales acotadas a una determinada actividad económica y

> social específica pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un Ministerio.
>
> ii) Las políticas nacionales multisectoriales, corresponden al subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más Ministerios. (Reglamento que regula las Políticas Nacionales, artículo 8)

La definición de políticas públicas se complementa con la descripción de sus instrumentos y dispositivos. El primer término hace referencia a «[…] *the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change*» (Vedung 1998, p. 21). Bajo este concepto, Vedung (1998) planteó tres tipos de instrumentos:

i) Las regulaciones (palos o *sticks*), traducidas en medidas del gobierno que buscan influir sobre las personas a través de reglas que las obligan a actuar de acuerdo a lo ordenado;

ii) Los medios económicos (zanahorias o *carrots*), implican la entrega o sustracción de recursos materiales aunque las personas no estén obligadas al cumplimiento de las regulaciones; y

iii) La información (sermón o *sermons*), compromete la persuasión o exhortación; es decir, influye en la conducta de las personas a través de un mensaje.

Los dispositivos de las políticas públicas, en cambio, se entienden a partir de que «la voluntad del estado es una decisión pública y el instrumento de política que se haya decidido utilizar se expresa a través de diversos dispositivos que el ordenamiento jurídico y la práctica de gestión […] le otorgan» (Alza, 2012, p. 24). Así, el autor plantea tres tipos de dispositivos:

i) Dispositivos aspiraciones, como guías o marcos generales para la elaboración de la política pública,

ii) Dispositivos operaciones, que desarrollan las anteriores que contienen medidas concretas de planificación, y

iii) Dispositivos organizacionales, que sistematiza la participación de los organismos responsables de la política pública. Esta clasificación será útil para comprender los capítulos posteriores.

1.3.2. El ciclo de las políticas públicas

Los estudios sobre las políticas públicas, así como la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2018), convergen en la existencia de un proceso de políticas públicas que se desarrolla en diversas etapas o fases. La esquematización de las políticas públicas como un ciclo no debe tomarse como un diseño rígido; por el contrario, debe ser entendida como un flujo constante de decisiones y procedimientos (Subirats y otros 2008, p. 42). Sobre el particular, Subirats y otros afirman que «el proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto periodo de tiempo que puede comportar la existencia de diversos subprocesos» (2008, p. 42).

André-Noel Röth Deubel entiende la política pública como un proceso cíclico y reiterativo; es decir, un ciclo de política (2003, p. 117). En este ciclo, el autor distingue cinco fases: i) Identificación de un problema, ii) formulación de soluciones, iii) toma de decisión, iv) implementación y v) evaluación. Por otro lado, Miguel Gonzáles Madrid (citado por López 2012, p. 163) considera las siguientes etapas: i) manifestación de problemas, ii) formación de la agenda pública, iii) decisión de alternativas, iv) instrumentación e implementación de acciones y v) evaluación de resultados e impactos.

Por su parte, Parsons (2012, p. 114), seguido por Subirats, distingue cinco etapas:

i) La fase de surgimiento de los problemas, se constata una variación entre una situación deseable y la situación actual. Es decir, hablamos de la existencia de una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificada y que requiere una solución (Subirats y otros 2008, p. 45).

ii) La fase de inclusión en la agenda, en cambio, implica la existencia de varias demandas de las cuales solo algunas son consideradas por los actores decisivos del sistema administrativo. Así, esta fase significa un filtro a los problemas públicos. La pregunta planteada al analista es ¿cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema? (Subirats y otros 2008, p. 46)

iii) La fase de formulación y decisión del programa de la política plantea las preguntas ¿cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y del Parlamento? y ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones? Por lo tanto, implica la influencia de los actores políticos en la definición de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ser llevados adelante para resolver el problema considerado en la agenda (Subirats y otros 2008, p. 48)

iv) La fase de implementación de la política supone la aplicación o adaptación del programa de la política que se planteó con anterioridad. La pregunta sugerida es ¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno y del Parlamento?

v) Finalmente la fase de evaluación de la política busca describir los resultados y efectos que la política pública ha alcanzado en su aplicación. Algunos autores consideran dentro de esta fase la idea de una evaluación (final) y un monitoreo (permanente).

La Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2018), presenta las etapas y pasos de la política nacional en el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Etapas y pasos de una política nacional

Fuente: Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2018)

La Guía contempla que la primera etapa consiste en «diagnosticar, enunciar y estructurar el problema público objeto de la política nacional, proponer la situación futura deseada y seleccionar la alternativa de solución más efectiva y viable» (CEPLAN, 2018). Para delimitar el problema es necesario contar, de modo exhaustivo, con la información necesaria y considerando diversos enfoques como el de género, interculturalidad, territorial, y otros.

Luego, la etapa de formulación aplica criterios técnicos después de haber seleccionado la o las alternativas de solución que se creen más efectivas y viables. Esta etapa implica: la elaboración de los objetos prioritarios e indicadores, la elaboración de lineamientos, la identificación de los servicios y estándares de cumplimiento, y la identificación de las políticas relacionadas (CEPLAN, 2018). Las dos últimas etapas incluyen el proyecto de intervenciones, debidamente a la política nacional y a los

documentos de gestión, y el seguimiento y evaluación de la política implementada.

La comprensión del concepto y el ciclo de las políticas públicas permitirá en capítulos posteriores plantear algunos criterios para su aplicación específica en el caso de los refugiados.

Capítulo II:

El Perú en las organizaciones internacionales para refugiados entre 1946 y 1952

La participación del Perú en las organizaciones internacionales para refugiados entre 1946 y 1952 tuvo diferentes matices. Las acciones emprendidas por nuestro país no pueden ser entendidas al margen del nuevo orden internacional establecido tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y el inicio de la Guerra Fría (1947, aproximadamente). Más aún, la proyección peruana hacia el exterior, a través de estas organizaciones, dependió del contexto político y económico nacional en las décadas de 1940 y 1950, y de los pretendidos objetivos de política exterior.

El presente capítulo describe, en primer lugar, el contexto histórico peruano del periodo que venimos estudiando. Esta breve revisión de la política (doméstica y exterior) y la economía permitirá entender las condiciones bajo las cuales se dio la participación peruana en los organismos internacionales para refugiados. Luego, abordaremos las acciones del Gobierno peruano en los organismos que venimos trabajando.

2.1. Perú: de Bustamante y Rivero al Ochenio

Entre los años 1939 y 1945 el Perú fue gobernado por Manuel Prado y Ugarteche. Las elecciones que llevaron al poder este candidato de Concertación Nacional estuvieron marcadas por el contexto internacional:

la Segunda Guerra Mundial. El debate político centró la atención entre las dos posiciones beligerantes: la democracia y el fascismo (Pease y Romero, 2013, p. 107). El primer periplo que tuvo que atender el Gobierno de Prado y Ugarteche fue el terremoto del 24 de mayo de 1940, que afectó Lima y el Callao. Su Gobierno apenas promovió la industrialización nativa y la atracción de capital norteamericano; luego, tuvo un perfil más populista y redistributivo (Contreras y cueto, 2007, p. 272).

La postura del Presidente mantuvo la proscripción del Partido Aprista, que provenían de la década anterior, aunque las persecuciones fueron mitigadas. Por su parte, el Partido Aprista tuvo un cambio de actitud hacia Estados Unidos ya que, de acuerdo al líder aprista Víctor Raúl Haya de la Torre, los totalitarismos significaban una amenaza mayor al imperialismo estadounidense. Asimismo, enfatizó en los beneficios de las democracias liberales que corrían riesgo en el mundo. Como veremos más adelante, este cambio de postura tuvo repercusiones en la postura del Aprismo en relación a la firma de los tratados internacionales promovidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En cuanto a la política exterior peruana, la atención del Gobierno de Prado estuvo enfocada en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A diferencia del filo fascismo de Óscar R. Benavides, el Presidente Prado optó por un apego a los Países Aliados. Por otro lado, de gran significado diplomático fue el conflicto con el Ecuador (1941), que llevó a la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro el 29 de enero del año siguiente. En abril de 1939, el Gobierno peruano, expresando su «profunda convicción en la justicia y solidaridad internacionales» (St. John, 1999, p. 177), anunció su deseo de retirar la participación nacional de la Sociedad de las Naciones.

2.1.1. El Gobierno de Bustamante y Rivero

José Luis Bustamante y Rivero lideró el Frente Democrático Nacional para alcanzar la presidencia peruana en 1945. Este paréntesis democrático no tuvo la capacidad de crear un consenso político ni un sistema económico que permita afrontar la coyuntura de la posguerra. Sin embargo, se abrió paso a la creación de numerosos sindicatos de diferentes actividades industriales y se permitió la actuación libre de los partidos políticos proscritos, entre ellos, el Partido Aprista. Éste tuvo mayoría en el Congreso de la República y, luego de negociaciones políticas, accedió a ministerios clave del Poder Ejecutivo: Hacienda, Fomento y Desarrollo, y Agricultura (Pease y Romero, 2013, p. 118).

Pese al intento de retiro de la Sociedad de las Naciones (abril de 1939), el Gobierno peruano participó activamente en las negociaciones para la ONU en 1945 «con una combinación de cauto optimismo y pragmatismo» (St. John, 1999, p. 177). Convencido de la necesidad de la participación peruana en foros multilaterales, la política exterior peruana abrió paso a negociaciones que permitieron ubicar a nuestro país en la arena del nuevo orden internacional que se estaba gestando.

En el ámbito de la economía, El presidente Bustamante y Rivero tuvo que enfrentar una escasez de bienes de consumo y una inflación creciente. Las medidas estatales buscaron «reforzar la presencia del Estado, orientar la economía al mercado interno, promover la industrialización y atraer capital extranjero en mejores condiciones para el país» (Contreras y Cueto, 2007, p. 289). La política de intervención estatal fracasó al final del periodo de Bustamante. A esto se sumó el malestar laboral y el elevado costo de vida que generaron como consecuencia una reducción en la producción local y tensión a nivel político (Thorp y Bertram, 2013, p. 241).

La Segunda Guerra Mundial generó una reducción en las exportaciones y un aumento en las importaciones. Además, la oferta exportable peruana no fue muy variada:

Cuadro 2: Principales exportaciones peruanas entre 1940 y 1945

Año	Algodón y azúcar (%)	Lana y café (%)	Productos pesqueros (%)	Cobre y plata (%)	Plomo y zinc (%)	Petróleo (%)
1940	28,2	5,2	-	22,3	3,1	24,8
1945	52,9	3,3	0,9	9,6	7,4	12,5
1950	50,5	4,6	2,9	9,4	11,7	13,1

Elaboración: Propia

Fuente: Thorp y Bertram, 2013, p.193

La agricultura y la pesca son dos actividades productivas que nos interesan en este estudio. En el primer caso, durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las hectáreas cultivadas se situaron en la costa peruana y correspondieron a azúcar y algodón. La producción de arroz tuvo un ligero aumento mientras que, a nivel general, el área de tierras destinadas al cultivo fue mayor que en años anteriores.

Cuadro 3: Área cultivada en el Perú entre 1938 y 1952 (en miles de hectáreas)

Año	Algodón y azúcar (costa)	Arroz (costa)	Otros (costa)	Total (costa)	Otros (fuera de la costa)
1938	244	42	164	450	---
1944	181	58	241	480	1006
1952	242	59	237	538	1138

Elaboración: Propia

Fuente: Thorp y Bertram, 2013, p. 251

Por otro lado, la pesca no significó más del uno por ciento de las exportaciones en 1945, pese a la instalación de la primera fábrica rentable de conservas de pescado el año anterior (Thorp y Bertram, 2013, p. 229). La Segunda Guerra Mundial privó a los Estados Unidos de sus principales socios comerciales de este producto (Japón y Escandinavia), por lo que, el Perú tomó posición importante en este sector. «En los años siguientes, hasta 1946, el sector pesquero de pequeña escala obtuvo elevadas ganancias de la producción, primero, de hígado de pescado y, después (en 1945-1946), de pescado ahumado y salado para el programa europeo de rehabilitación» (Thorp y Bertram, 2013, p. 229). Durante los años siguientes, la industria de conservas de pescado aumentó en la costa peruana, aunque no llegó a ser importante en el país.

2.1.2. Una nueva dictadura

En octubre de 1948, la endeble democracia que sostuvo Bustamante y Rivero tuvo un repentino fin con el golpe de Estado de Manuel A. Odría. Con el apoyo inicial de la oligarquía y reacciones diferenciadas de las Fuerzas Armadas, se inauguró un régimen que tomó los siguientes ocho años (1948-1956). Entre las primeras medidas de Gobierno se incluyó la prohibición de los partidos políticos con influencia internacional (Partido Comunista del Perú y el Partido Aprista). «Odría juzgó correctamente que con dicha medida ganaría el apoyo de los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría» (Pease y Romero, 2013, p. 126).

Así, en la arena política, el nuevo régimen despreció las reglas de la democracia. Se suspendieron las libertades constitucionales para hacer posible la represión, se impuso la censura y se reestableció la pena de muerte en casos de agitación política. La restaurada represión política incluyó el reinicio de las persecuciones y el control estricto los

movimientos sociales. Las elecciones de 1950 fueron irregulares y manipuladas por el Gobierno. La «bajada al llano» y la cesión del cargo a Zenón Noriega solo fueron el inicio del proceso electoral de este año. Siguieron la anulación de las candidaturas opositoras (Ernesto Montagne de a Liga Nacional Democrática) y la censura de la prensa.

En los años posteriores, el Presidente intentó «realizar una política social pragmática, apoyada por los expertos norteamericanos, consistente en la ampliación de la infraestructura y la cobertura de servicios públicos» (Contreras y Cueto, 2007, p. 301). Entre 1940 y 1961 la población peruana creció de seis y medio millones a casi diez millones (Contreras y Cueto, 2007, p. 302). A la par de esta explosión demográfica se dio la masificación de la educación universitaria, la migración del campo a la ciudad y la litoralización de la población. La respuesta del Gobierno incluyó estrategias para obtener el apoyo político de los migrantes y de los sindicatos. En este último caso, buscó eliminar la influencia de los partidos políticos en estas organizaciones y redirigirlas hacia su régimen.

El régimen inaugurado con el golpe de Estado de 1948 significó un cambio de política económica a partir de los intentos de industrialización hacia una menor intervención estatal. «El primer paso fue contratar a una misión americana liderada por el economista Julius Klein [para] liberalizar aún mas la economía» (Pease y Romero, 2013, p. 1345). A decir de Thorp y Bertram, el Ochenio fue un excelente ejemplo de:

> un sistema orientado por las exportaciones, en el cual las dificultades cíclicas de la balanza de pagos se controlaban a través de contracciones de la demanda interna y devaluaciones cambiarias; un sistema en el que tanto la entrada de capital foráneo como la repatriación de las utilidades eran prácticamente irrestrictas y en el que la intervención y participación estatales eran mínimas. (2013, p. 261)

Las exportaciones peruanas crecieron a raíz de la coyuntura internacional: la Guerra de Corea (1950-1953). Entre 1948 y 1951 aumentaron en un 6 por ciento y, entre 1951 a 1959 la tasa de crecimiento fue del 10 por ciento. Se confió el desarrollo al sector exportador. Asimismo, para dar impulso a la economía, se promulgaron nuevos códigos legales de minería (1950) y de petróleo (1952). Las compañías mineras Southern Peruvian Copper Corporation y Cerro de Pasco Copper Corporation expandieron sus operaciones por aquella época.

En las relaciones internacionales, el Gobierno de Manuel A. Odría optó por un acercamiento a los Estados Unidos que permitió la celebración de acuerdos de asistencia bilateral y defensa recíproca (concluidos en febrero de 1952). Según R. B. St. John, durante este periodo hubo un nacionalismo creciente como consecuencia de la política norteamericana hacia el Perú y la conciencia del dominio de Estados Unidos sobre la industria nacional (1999, p. 179). Por otro lado, para reforzar la política sobre el derecho del mar, se firmaron, junto a Chile y Ecuador, la Declaración de Zona Marítima (1952) y el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima (1954).

2.2. El Perú en atención de los refugiados

La participación del Perú en los organismos internacionales para refugiados se dio en el marco de la ONU. Mientras que los esfuerzos para la asistencia a personas desplazadas fueron organizados por la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA) entre 1943-1947; el reasentamiento de los refugiados de guerra fue asumido por el Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR) de 1938 a 1947. Luego, las funciones de ambas organizaciones fueron asumidas, en 1947, por la Organización Internacional para los Refugiados (IRO).

2.2.1. La UNRRA: Principios internacionales e intereses nacionales

Por Resolución Legislativa n.º 10294 de 1944, el Congreso peruano ratificó el Convenio firmado en Washington el 9 de noviembre de 1943 por el cual nuestro país se constituyó como Estado Parte en la UNRRA. La suscripción de este Acuerdo implicó que el Estado peruano aporte cuotas administrativas para el sostenimiento de la Organización, así como, aportes monetarios para las tareas de ayuda y rehabilitación de los pueblos devastados por la Guerra, lo que incluyó a los refugiados y desplazados.

La participación del Perú fue una clara muestra del respeto a los principios de cooperación y solidaridad internacionales que guiaron las medidas adoptadas por el Estado. No obstante, y como veremos mas adelante, la política adoptada por los gobiernos sucesivos persiguió objetivos adicionales: posicionar al Perú en el la comunidad internacional y promover la industria nacional con miras a la exportación. Por otro lado, la acción exterior se vio influenciada por la dinámica de la política doméstica y el manejo económico nacional.

a) La Misión Santos y la Comisión Mixta de Abastecimientos para la UNRRA

Entre 1944 y 1948, llegaron al Perú dos delegaciones responsables de negociar los aportes de nuestro país a la UNRRA y a las que hemos querido llamar Misión Santos y Misión Sayre. La primera de ellas, arribada en octubre de 1944, estuvo presidida por Eduardo Santos, ex presidente de la República de Colombia, e integrada por los señores Laurence Duggan, Josué Sáenz, Carlos García Palacios, Luis Swenson y la señorita Margarita Thompson. Asimismo, formó parte de la Delegación Manuel Pérez Guerrero, Consultor de la UNRRA, quien ya

se encontraba en la ciudad de Lima desde días previos (ARMS, S-1202-0000-0047).

Perú, por su parte, nombró a una Comisión Asesora para atender las negociaciones que estuvo conformada por el señor Julio East, Ministro de Finanzas; el señor Francisco Tudela Varela, ex Embajador de Perú en Roma y París; el señor Pedro G. Beltrán, Embajador del Perú en Washington; y los señores Clemente Althaus, Emilio Romero y David Dasso, representantes del Banco de Reserva del Perú (ARMS, S-1202-0000-0047).

Las atenciones recibidas por esta Delegación incluyeron una recepción ofrecida por el Presidente Manuel Prado al señor Eduardo Santos y su esposa, una recepción en la Embajada de Colombia, carreras de gala en San Felipe y una sesión solemne en la Municipalidad de Lima. En cambio, otras recepciones, ofrecidas por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Alfredo Solf y Muro, y el Presidente de la Comisión de Política Exterior, tuvieron que ser suspendidas por enfermedad del primero y por el duelo de la familia Tudela en el segundo caso (MRE, 1944, n.º 93).

Durante las primeras reuniones de negociación, el Gobierno peruano ofreció realizar un aporte de cuatro millones de soles (equivalente a seiscientos mil dólares americanos) tomando como base las exportaciones realizadas por Perú el año 1943. El señor F. Tudela sostuvo que el monto de este aporte no podría ser mayor debido a una reducción considerable en las exportaciones peruanas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y las políticas liberales implementadas por el Gobierno peruano. En respuesta, el señor J. Sáenz, de la Misión Santos, presentó cifras comparativas con otros países americanos que demostraron que el aporte peruano era reducido.

Por ejemplo, la contribución colombiana ascendía a más de dos millones de dólares (ARMS, S-1202-0000-0047).

Durante la última reunión, la Comisión Asesora informó a la Delegación de la UNRRA sobre la posibilidad de aumentar la contribución peruana de cuatro millones a seis millones quinientos mil soles (equivalente a un millón de dólares). Asimismo, el señor F. Tudela sugirió que el 90% de la contribución fuese en productos: 4 000 toneladas de frejol y otros productos. Si esta condición era aceptada, el incremento de la contribución sería posible, de lo contrario, el Perú se mantendría en la posición inicial (ARMS, S-1202-0000-0047). Tras las coordinaciones necesarias con la Sede de la UNRRA en Washington, la Delegación aceptó la propuesta y planteó la conformación de una Comisión Mixta para la implementación de las medidas destinadas al cumplimiento del ofrecimiento peruano.

Así, para hacer efectivas estas contribuciones, se creó, mediante Decreto Supremo de 2 de noviembre de 1944, la Comisión Mixta de Abastecimientos para la UNRRA, dependiente del Ministerio de Hacienda e integrada por dos representantes del gobierno y uno de la UNRRA. El Perú nombró a Gerardo Klinge y Enrique Basombrío, el Organismo Internacional, a Ramón Escribá. A través de la Resolución Ministerial de 11 de abril de 1945 se autorizó a estos representantes para la firma de un «Acuerdo Informal» que permita controlar y administrar las operaciones necesarias para la adquisición y embarque de productos del Perú por o para la UNRRA (ARMS, S-1202-0000-0047).

La Comisión Mixta de Abastecimientos tuvo autoridad para negociar y cerrar contratos para la obtención, inspección, embalaje, almacenamiento, transporte y entrega de mercancías a la UNRRA. Para alcanzar estas tareas se le otorgó potestades administrativas y

económicas y se le obligó a presentar informes a la Oficina de la UNRRA, lo que incluyó reportes sobre las condiciones de la oferta de productos en el Perú. Finalmente, este Acuerdo Informal dotó a la Comisión de un procedimiento detallado para la obtención de abastos destinados al pago de la cuota peruana (ARMS, S-1202-0000-0047).

Así, la modalidad y el monto del primer aporte del Perú quedaron establecidos en el Memorándum de la Contribución Peruana a la UNRRA (ARMS, S-1170-000-0395). Este documento declaró que el monto del aporte sería de un millón de dólares americanos, de los cuales el «*90% will be turned over in three yearly payments which may be ahead of time by mutual agreement*» (ARMS, S-1170-000-0395). El 13 de marzo de 1945, el Ministro Consejero peruano José Chávez solicitó a la UNRRA que la contribución peruana sea registrada de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro 4: Primera contribución peruana a la UNRRA a marzo de 1945

Concepto	Monto en soles	Monto en dólares americanos
Asignado para adquisición de productos (4 000 toneladas de frejol)	3 040 000.00	467 692.31
No asignado	2 810 000.00	432 307.69
TOTAL de crédito no convertible	5 850 000.00	900 000.00
Crédito convertible (Disposición inmediata) • Asignado a gastos administrativos (1943-1944) • Asignado a gastos administrativos (1945)	 162 500.00 121 875.00	 25 000.00 18 750.00
Crédito convertible (Disposición condicionada) • Disponible en 1946 y 1947	365 625.00	56 250.00
TOTAL de crédito convertible	650 000.00	100 000.00
TOTAL de contribución del Perú	6 500 000.00	1 000 000.00

Elaboración: Propia

Fuente: ARMS, S-1170-000-0395, MRE, 1946, 7-9-D

El 90% de la contribución peruana fue destinada para la compra de productos para la atención de las poblaciones afectadas por la Guerra. De este porcentaje, poco más de la mitad fue utilizado para la adquisición de 4 000 toneladas de frejol. Para esa fecha, se consideró que la suma restante podría ser utilizada en la compra de 2 500 toneladas de filete de bonito. Por otro lado, se planificó que el 10% de la contribución fuese utilizado para los gastos administrativos de las oficinas y el personal establecido en la ciudad de Lima.

La UNRRA informó que las contribuciones del Perú a principios de setiembre de 1946 fueron de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro 5: Contribución peruana a la UNRRA a setiembre de 1946

Concepto	Fecha de envío	Cantidad en kilos	Monto en soles	Monto en dólares americanos
PESCADO				
	16 de mayo	137 386	71 440.85	10 990.90
	16 de mayo	---	9 310.99	1 432.46
	16 de mayo	29 414	15 295.40	2 353.12
	16 de mayo	130 634	67 929.68	10 450.72
	26 de mayo	77 816	40 464.19	6 225.26
	26 de mayo	195 184	126 869.60	19 519.40
	8 de julio		27 795.56	4 276.24
	8 de julio	102 368	53 231.57	8 189.47
	8 de julio	121 469	78 954.85	12 146.90
	27 de julio		87 165.65	13 410.10
	27 de julio		62 701.93	9 646.45
	27 de julio	7 546	3 923.92	603.68
	9 de agosto	123 107	80 019.55	12 310.70
	9 de agosto	27 974	14 546.48	2 237.92
TOTAL de pescado (año 1945)			739 650.22	113 792.32
FREJOL				
	29 de abril	500 000	380 000.00	58 461.54
	18 de mayo	1 000 000	760 000.00	116 923.77
	30 de mayo	500 000	380 000.00	58 461.54
	30 de mayo	500 000	380 000.00	58 461.54
	7 de junio	1 000 000	760 000.00	116 923.77
	8 de julio	500 000	380 000.00	58 461.54
TOTAL de frejol (año 1945)			3 040 000.00	467 692.00
	7 de febrero	320 000	243 200.00	37 415.35
	7 de febrero	280 000	212 800.00	32 738.43
	30 de marzo	253 000	192 508.00	29 616.58
	30 de marzo	346 700	263 492.00	40 537.20
	4 de abril	547 700	416 252.00	64 038.71
	1 de junio	420 600	319 656.00	49 177.80
	20 de junio	209 700	159 372.00	24 518.74
	20 de junio	122 200	92 872.00	14 287.99
TOTAL de frejol (año 1946)			1 900 152.00	292 330.80
TOTAL de contribución del Perú			5 679 802.22	873 815.12

Elaboración: Propia

Fuente: ARMS, S-1170-000-0395

Más adelante, en noviembre de 1946, Manuel Crespo, Representante de la UNRRA, comunicó el establecimiento de la Oficina de esta Organización en la ciudad de Lima y con jurisdicción en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú (ARMS, S-1420-0000-0088) para el mejor manejo de las cuestiones relacionadas a la Organización (MRE, 1946, 7-9-A/15).

b) La posición peruana frente a la UNRRA

El Archivo de la ONU conserva el informe remitido por la Misión Santos a la Oficina de Suministros de la UNRRA. En el documento, fechado en noviembre de 1944, el signatario, Laurence Duggan, indicó:

> *The results of the UNRRA mission to Peru were disappointing. The government showed little appreciation of the immediate purpose of UNRRA or of its larger significance. Indeed the general approach of the Government to world problems had isolationist overtones -strange from a country whose welfare depends overwhelmingly upon a healthy and expanding foreign trade. In almost so many words, the Peruvian officials told us that they has little confidence in the success of present efforts to reestablish world order along constructive lines and that Perú, therefore, must proceed on its own in a nationalistic way.* (ARMS, S-1202-0000-0047)

Líneas más adelante, el informe señala: «[…] *the Government of Perú had decided before the arrival of the UNRRA mission that Peru's contribution should be only what was necessary to maintain Peru's international prestige*» (ARMS, S-1202-0000-0047).

En consecuencia, cabe preguntarnos, ¿cuál fue la postura peruana respecto a su participación en la UNRRA? Hemos visto que, en el nuevo contexto internacional de la Guerra Fría y el orden establecido por la ONU, los Gobiernos peruanos (de Bustamante y Rivero, y Odría) optaron por un acercamiento a los Estados Unidos. Revisamos, asimismo, que el Perú regresó a un régimen democrático en esta década y que la política exterior peruana asimiló los principios de cooperación y

solidaridad internacionales. Asimismo, debe considerarse la situación económica peruana de la época. Líneas arriba vimos que el gobierno de Bustamante y Rivero tuvo que enfrentar dificultades económicas.

El análisis sobre la participación del Perú en la UNRRA nos lleva a una dicotomía entre las directrices de política exterior y el deseo de cooperar con los esfuerzos de ayuda humanitaria y, la realidad económica y administrativa de la política doméstica. Los esfuerzos nacionales en la atención de la crisis pos Segunda Guerra Mundial no pueden, por lo tanto, quedar reducido a un intento de «mantener el prestigio internacional», como menciona el informe de la misión Santos.

En diciembre de 1946, un memorándum recibido por la Oficina de Suministros de la UNRRA informó:

> El Gobierno del Perú, con honda comprensión de la situación aflictiva en que aún se hallan millones de personas en Europa y Asia -dependiente su existencia todavía de los auxilios que pueda enviarles la UNRRA- y obrando dentro de la Resolución del Consejo dicho organismo internacional que en 1945 recomendara a sus miembros hacer un segundo aporte, con el alto sentido de cooperación y solidaridad internacional a favor de la paz y la reconstrucción del mundo, acordó votar […] una segunda contribución […]. (ARMS, S-1249-0000-0120, subrayado nuestro)

Es más, tres años después del Informe de la Misión Santos, Manuel Crespo, Representante de la UNRRA, en misiva transmitida al Senador Melchor G. Lozano, opinó en sentido contrario a dicho Informe señalando que: «este acto [el segundo aporte a la UNRRA] colocará al Perú en el sitio memorable entre las naciones que con su comprensión de la solidaridad y su sentimiento humanitario ayudaron a aliviar y reconstruir ese mundo asolado por la guerra» (ARMS, S-1420-0000-0088).

Finalmente, Manuel Vásquez Díaz, Ministro de Hacienda y Comercio, envió una carta a la Cámara de Diputados con el Proyecto de Ley por el cual se solicitaba autorizar la segunda contribución del Perú a la UNRRA (1947). En esta misiva, el Ministro fundamentó el pedido indicando que: «[…] el Perú no puede negar [una nueva contribución] sin ir contra nuestros antecedentes de país siempre dispuesto a participar en toda obra de solidaridad internacional y sin mengua de nuestro prestigio frente a las demás naciones que han hecho un nuevo esfuerzo en este sentido» (ARMS, S-1249-0000-0120).

Bajo estas consideraciones, la participación peruana en la UNRRA solo puede ser entendida a partir de la dicotomía mencionada. Por un lado, la preocupación por la atención de los refugiados y desplazados de la Segunda Guerra Mundial respondió a los principios de cooperación y solidaridad internacional de la política exterior peruana que, a su vez, guardaron relación con el ánimo de posicionarse a nivel internacional y de acercamiento al bloque occidental de la Guerra Fría. Por otro lado, la postura peruana, y las medidas específicas adoptadas, respondieron a la situación de crisis económica y el endeble régimen democrático de la década.

c) La Misión Sayre y el segundo aporte

El segundo aporte, propuesto por la resolución número 80 de la III Reunión de la UNRRA (1945), fue aceptado por el Perú. El monto de la contribución al que se comprometió nuestro país ascendió a la suma de seis millones quinientos mil soles (equivalente a un millón de dólares americanos), la misma que, de acuerdo a las condiciones planteadas, serían efectivas a través del abastecimiento de productos peruanos excedentes susceptibles de exportación, tal como se realizó con el primer aporte.

En octubre de 1946 llegó al Perú una Delegación presidida por M. Sayre, Representante de la UNRRA; R. Torres Mazzoranna, Jefe de la Oficina de Suministros de la División Latinoamérica; y G. Swisher, Secretaria. La Misión Sayre tuvo como objetivo obtener el segundo aporte por parte del Perú y coordinar el envío de la diferencia pendiente del primer aporte (ARMS, S-1249-0000-0120). Durante su periodo de estadía, los miembros del equipo enviado por la UNRRA, que arribó de Santiago de Chile donde llevaron a cabo tareas similares, sostuvieron diversas reuniones con el Presidente Bustamante y Rivero y el Canciller García Sayán. El pedido de la UNRRA, que incluyó pretensiones económicas, se centró en los suministros que el país tuviera como excedente de sus exportaciones como arroz, pescado o frejol (ARMS, S-1249-0000-0120).

La postura del Presidente peruano se basó en los problemas económicos y financieros que atravesaba nuestro país. Esta versión fue respaldada en las reuniones sostenidas por los Delegados de la UNRRA con el personal de la Embajada de Estados Unidos en el Perú. No obstante, el Presidente dejó sentada la posición de que «el Perú quiere formar parte y compartir la preocupación de la recuperación mundial» (ARMS, S-1249-0000-0120).

A mediados de octubre de 1946, M. Sayre y Manuel Vásquez Díaz, Ministro de Hacienda de Perú, firmaron un Acta Final que mostró la determinación del Perú de hacer una segunda contribución de seis millones quinientos mil soles (equivalente a un millón de dólares) y estableció que la misma «consistirá[n] en envíos de los excedentes exportables de los productos peruanos que estén disponibles y arreglados mutuamente por el gobierno peruano y la UNRRA» (ARMS, S-1249-0000-0120). Dicho documento señaló también que los aportes peruanos serían administrados por la Comisión Mixta establecida en el

Perú y que los envíos deberían realizarse entre el 31 de marzo de 1947 y 30 de mayo de 1947.

Sobre la diferencia de 362 016.78 soles pendientes de la primera contribución, a pesar de que el Presupuesto General de la República estableció que debió ser pagado de modo mensual, el Ministro de Hacienda estuvo de acuerdo con enviar esos fondos durante la semana siguiente a la cuenta de la UNRRA en el Banco de la Reserva Federal. Además, se acordó que el monto de 26 750.00 dólares americanos, correspondiente a la cuota administrativa de y a la cuota suplementaria de 1946 (8 000.00 dólares americanos), deberían ser entregados a la Comisión Mixta en el Perú para que ésta proceda, tan pronto como sea necesario, a la obtención de excedentes de productos exportables que serían embarcados antes del 15 de mayo de 1947.

No obstante, el segundo aporte tuvo ciertas complicaciones. El contraalmirante José R. Alzamora, entonces Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Justicia y Trabajo, comunicó a Manuel Crespo, Representante de la UNRRA, que la demora en el pago del aporte se debía a que las Comisiones del Parlamento no lo consideraron. Es más, hizo mención a que, a fin de atender el pedido, se propuso, junto al Ministro de Hacienda, el aumento del impuesto a los alcoholes para responder a ese gasto. El mayor problema, por tanto, fue la aprobación del presupuesto por parte del Parlamento nacional, de mayoría aprista.

En noviembre de 1946, Manuel Vásquez Díaz, Ministro de Hacienda y Comercio, envió una carta a la Cámara de Diputados con el Proyecto de Ley por el cual se autorizaba la segunda contribución del Perú a la UNRRA. La propuesta contempló distribuir la autorización del presupuesto en tres años a partir de 1947 a fin de no recargar todo el peso del aporte en un solo ejercicio financiero. Se convino además que,

ante la urgencia de la UNRRA, se haga entrega de los productos acordados durante el primer semestre de 1947 mediante un financiamiento con crédito bancario que permita adelantar el monto de las partidas de los años 1948 y 1949 (ARMS, S-1249-0000-0120).

A principios de 1947, se llevaron a cabo distintas reuniones entre Alfredo Pareja Diez Canseco, Delegado Personal del Director General de la UNRRA, y el Presidente peruano y el Ministro de Hacienda en relación a los acuerdos a los que previamente arribaron (ARMS, S-1420-0000-0088). El Presidente se comprometió a enviar una comunicación al Parlamento a fin de solicitar el establecimiento de un crédito extraordinario que permita el pago del segundo aporte. De este modo, el presidente José Luis Bustamante y Rivero convocó a una segunda legislatura para los días 20 de enero y el 28 de febrero de 1947 para tratar el presupuesto de aquel año (ARMS, S-1420-0000-0087).

d) La política doméstica en la acción exterior

La coyuntura política y económica de los Estados afectan a la política exterior. Son dos caras de la misma moneda. Como vimos líneas arriba, las fricciones entre el Partido Aprista y el Poder Ejecutivo fueron constantes y la economía nacional no atravesaba por su mejor momento.

Tras el envío del Proyecto de Ley para la aprobación del presupuesto para el segundo aporte a la UNRRA, el Representante de esa Administración, Manuel Crespo, se encargó de mantener informada a la oficina central en Washington, así como de realizar acciones de cabildeo que aseguren la aprobación del Proyecto de Ley. De acuerdo a las informaciones brindadas por él, el Proyecto de Ley contaba con el apoyo del Partido Aprista y los partidos en minoría representados en el Parlamento. Sin embargo, a mediados de enero de 1947 tomó

conocimiento que el Senador Aprista Lozano «*who is a member of the Finance Commission […] was refusing at the last moment to sign the bill because he had received orders to that effect from higher up*» (ARMS, S-1249-0000-0120).

Para ese mismo tiempo, Francisco Graña Garland, director de un diario crítico al Partido Aprista, La Prensa, fue asesinado por un miembro de aquella agrupación política. Las consecuencias políticas del asesinato fueron claras. El presidente Bustamante exigió la renuncia de los ministros apristas en el Gabinete, con lo cual se reforzó la idea de que el Partido Aprista estuvo detrás del asesinato. Las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento fueron mayores y repercutieron en las medidas que el Presidente buscaba implementar, entre ellas, el segundo aporte a la UNRRA.

Manuel Crespo fue informado de las medidas que tomaría el Partido Aprista a partir de los hechos relatados:

> *One strong point for this opposition is the fact that the president of the Peruvian Mixed Commission, Sr. Manuel Odriozola Graña, was a cousin of the late Francisco Grama, editor of the newspaper "La Prensa", who, as you will remember was shot on Frebruary 7. Sr. Graña was a bitter foe of the APRA Party and "La Prensa" has openly accused the party of his assassination. You will also recall that this accusation brought about the resignation from the Cabinet of three Aprista Ministers. […] the APRA Party has decided to reverse its former position toward the UNRRA bill, and to now oppose it, as a political move against the government, which is greatly interested in its passage.* (ARMS, S-1249-0000-0120)

Ante esta información, el Representante de la UNRRA no tuvo otra opción que visitar a Víctor Raúl Haya de la Torre, quien era claro dirigente del Partido. Poco se puede decir sobre los temas que se debatieron en aquella reunión, sin embargo, Manuel Crespo remitió a la

Oficina Central de la UNRRA una copia de la carta que presentó al líder aprista después del encuentro sostenido:

> La UNRRA es la agencia del deber, inútil decirlo a usted, doctor haya de la Torre, hacia quienes se sacrificaron por la libertad. Y nuestra América Latino no, no puede olvidar que, al sacrificarse Europa y Asia por su propia libertad, se sacrificaron también por nuestra libertad, por la salvación de nuestra vida de civilizados. Sabíamos que si estos heroicos hombres y mujeres de los otros continentes no resistían, no se diezmaban, habríamos tenido aquí, en nuestra América, a las legiones fascistas. Gracias a ellos nuestras instituciones democráticas, nuestra existencia misma, hubieron de salvarse. Fuimos nosotros -las democracias- quienes les pedimos que resistieran, arrasaran sus campos, quemaran sus cosechas, destruyeran sus industrias, dinamitaran sus puentes y sistemas de irrigación, como medios de defensa, con la promesa de ir luego en su socorro, de ayudarles a rehabilitarse, De aquí el sentido único de la UNRRA. De aquí, que toda contribución en bien de aquellos pueblos, no es, como alguna vez se ha dicho, caridad. No, no es caridad. Es obligación y compromiso solemne. (ARMS, S-1420-0000-0088)

Al parecer, el Proyecto de Ley, aprobado por la Cámara de Diputados de nuestro Parlamento fue congelado en el Senado de la República. En carta de 21 de octubre de 1947, más de seis meses después de presentado el Proyecto, Manuel Crespo informó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sobre la conclusión de la misión que presidía en el Perú, Bolivia, Chile y Ecuador (MRE, 1947, 7-0-B/184).

La misiva incluía un pedido para hacer efectivo el Acuerdo por el cual el Perú se obligó al pago del segundo aporte. No obstante, recordemos que las funciones de la UNRRA estaban próximas a concluir (el año 1948). Al parecer, el segundo aporte no pudo ser posible por la falta de aprobación del Parlamento y, posteriormente, al golpe de Estado de 1948. Sin lugar a dudas, la efectividad de los compromisos asumidos por nuestro país, al menos en el caso que nos ocupa, se vieron limitadas por la coyuntura política de la época (disputas Ejecutivo-Partido Aprista y

posterior golpe de Estado) y las dificultades económicas que atravesaba nuestro país.

e) Economía peruana

Como hemos revisado, el proyecto político y económico de Bustamante y Rivero incluyó la posibilidad de industrializar el país. El acuerdo al que se arribó con la UNRRA incluyó que el aporte se realizaría con el excedente exportable de nuestro país. Con este motivo, se incluyeron el frejol y el bonito enlatado; ambos con la finalidad de atender las necesidades de las poblaciones desplazadas en Europa y, de paso, promover la industria nacional. A esto se agrega las promesas realizadas por diversas autoridades de la UNRRA, como el caso del memorándum del Representante de esta institución al Presidente del Consejo de ministros el 28 de enero de 1947:

> […] al enviar esta y otra forma de pescado a los países más distantes de Europa, la UNRRA ha abierto futuros mercados a esta naciente industria peruana y, mediante su amplio y eficiente sistema de distribución, enseñando la procedencia del artículo, ha hecho y hará que sea cada vez más propagado en el exterior este producto nacional, todo lo cual, en los años por venir, traerá sin duda alguna un provechoso haber en beneficio de la economía del Perú. (ARMS, S-1420-0000-0088)

De igual modo, uno de los argumentos esgrimidos por la UNRRA para alcanzar el segundo aporte peruano fue el siguiente:

> También demás decírselo a usted que el ritmo de la restauración económica de los países devastados por la guerra dará el ritmo del resurgimiento mundial, intensificando las fuentes de producción, ensanchando los mercados exteriores. Su salud espiritual, tonificará la nuestra. Interligado el mundo por los avances de la técnica, la interdependencia ha pasado a ser un fenómeno de la existencia internacional. Su alternativa sería el perecimiento. (ARMS, S-1420-0000-0088)

Finalmente, se puede hacer mención al memorándum que envió la UNRRA al Gobierno, con fecha 28 de diciembre de 1946:

> La inversión de estas tres diferentes partidas de dinero hubo así de beneficiar notablemente la naciente industria pesquera del país, dándole grande impulso […]**.** La explotación pesquera de este año, repartida cada vez mayor, de pequeños industriales, parece, según todos los informes, que arrojará un superávit considerable. […] Las adquisiciones de pescado para la UNRRA, tomadas de los excedentes exportables, tendrán en último término, un doble efecto: el de salvar millares de vidas en los países desolados aún por la guerra y que todavía necesitan de los auxilios del exterior para subsistir, y el de imprimir nuevo y mayor impulso a la industria en referencia [pesquera]. […] con el envío de este pescado a los países más distantes de Europa, la UNRRA le ha abierto futuros mercados, y mediante su amplio y eficiente sistema de distribución, enseñando la procedencia del artículo, ha hecho y hará que sea cada vez mas propagado en el exterior, lo cual, en los años por venir, no cabe duda que traerá dividendos en beneficio de la economía del Perú**.** (ARMS, S-1202-0000-0047).

Entre el año 1946 y 1947 la industria de conservas en la costa del país aumentó considerablemente (Thorp y Bertram, 2013, p. 229). No podemos afirmar si el impulso que dio el proyecto de la UNRRA en el país fue determinante para este aumento, sin embargo, las cantidades exportadas de bonito fueron significativas para la época.

2.2.2. El IGCR y la IRO: Inmigración de refugiados

Para setiembre de 1945 los diarios de la capital expresaban la conveniencia de que el Gobierno se preocupe por tomar medidas adecuadas para facilitar la inmigración de población europea que permitan el desarrollo de la industria nacional. El Noticiario Semanal editado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la época informó que se impartieron instrucciones a los representantes diplomáticos en Europa, para que informen sobre la existencia de extranjeros que puedan adaptarse a nuestro país y contribuir al fomento

de las actividades industriales del país y así se facilite el traslado al Perú (MRE, 1945, nº. 136). Parte de estas coordinaciones involucraron a Bélgica, que fue considerada para la inmigración de técnicos y obreros especializados que permitan, nuevamente, el progreso de la industria nacional y el perfeccionamiento de los trabajadores nacionales, indica el Noticiario «sin constituir una competencia inaceptable para éstos» (MRE, 1945, n.º 136).

A nivel doméstico, el Ministerio de Agricultura realizó gestiones con las sociedades mas representativas del país, relacionadas con el sector, para facilitar la inmigración de trabajadores, en esta oportunidad, especializados en la labor del campo. Una condición planteada fue que estos inmigrantes tengan condiciones de vida semejantes a las que pudiera ofrecer nuestro país a fin de facilitar su adaptación y su aporte sea mayor.

No obstante, una dificultad preocupaba al Gobierno de la época: el transporte. Las comunicaciones entre Europa y América Latina estuvieron interrumpidas, o al menos resultaban complicadas, por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. El Gobierno consideraba que, una vez normalizada la situación, la inmigración y la posibilidad de un trabajo especializado para los inmigrantes serían posibles.

Así, el Ministerio de Agricultura, en concurso con el Parlamento y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, analizó la posibilidad de establecer grupos migratorios -colonias agrícolas- en zonas que se abrieron para el cultivo. Este proyecto bajo el entendido de que resultarían «una fuente importante de recursos y progreso» (MRE, 1945, n.º136).

Para tal efecto (incremento de capital humano), el Gobierno elaboró un plan progresivo de inmigración seleccionada. El Plan incluyó la constitución del Consejo Nacional de Inmigración y Extranjería y la derogación de los Decretos del 3 de enero y del 4 de marzo de 1941 que establecían: i) los extranjeros que ingresen al país en condición de inversionistas debían entregar al Fisco la suma de 500 dólares americanos, ii) los extranjeros no inversionistas debían presentar un certificado bancario por el monto de dos mil soles a la orden del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRE, 1945, n.º 189). Asimismo, se envió un Comisionado a Europa con el encargo de estudiar las posibilidades y condiciones de viaje de inmigrantes al Perú.

Se puso en ejecución una encuesta destinada a registrar cifras exactas y precisas de las necesidades nacionales, no solo de trabajadores del campo, sino, y preferentemente, de técnicos y especialistas destinados a las industrias nacionales. La encuesta se llevó a cabo de manera simultánea en todo el territorio nacional a través de Delegaciones Departamentales del Consejo Nacional de Inmigración y Extranjería (creadas por decreto Supremo de fecha 10 de julio de 1945) y, en la capital, por la Oficina Coordinadora de Política Inmigratoria que abrió sus puertas en el Palacio de Torre Tagle.

Se proporcionaron formularios impresos para los interesados que incluyeron información sobre la especialidad requerida, la categoría, el número de personas, la nacionalidad y las condiciones sobre los técnicos y especialistas requeridos. Los formularios debían incluir los contratos que serían suscritos por el empleador y el inmigrante. El Gobierno entendió que el contrato de trabajo constituía única garantía para el inmigrante, por lo que debía estar investido de la mayor seriedad posible para asegurar el cumplimiento por parte del contratante. Ello ante la suspensión de los requisitos de depósito de dinero o la presentación del

certificado bancario. Es más, se esgrimió la posibilidad de que la Dirección General de Trabajo revise los contratos propuestos por el posible empleador de inmigrantes,

Asimismo, se ordenó que se abran registros semejantes en los Consulados europeos para obtener información detallada sobre la calidad y número de personas que deseen inmigrar al Perú (MRE, 1945, n.º 189).

Queda claro, por lo tanto, que los motivos que impulsaron este intento de inmigración fue la de mejorar la productividad y competencia industrial del país. Así queda expuesto en el Noticiero Semanal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto cuando informa:

> La introducción al país de técnicos y mano de obra especializada permitirá satisfacer las necesidades vitales e impostergables con elementos calificados, portadores de nuevas técnicas y agentes de actividades productoras que no tienen hoy adecuado desarrollo por insuficiencia de la población. La inmigración redundará por estos motivos, como lo demuestra la experiencia de otros países, en un mayor bienestar para el pueblo y abaratamiento del costo de la vida. (MRE, 1945, n.º 189)

Como se dijo, en octubre de 1946, la Oficina de Coordinación de Política Inmigratoria puso en práctica las recomendaciones del Consejo Nacional de Inmigración y Extranjería (MRE, 1946, n.º 298). Para ese momento funcionaban en Lima y en las capitales de los departamentos del país los registros en los que se tomaba nota de los empleadores interesados en recibir mano de obra técnica y especializada de que estén necesitados. A su vez, estas solicitudes son enviadas a las misiones diplomáticas y consulares de Europa para que tomen conocimiento sobre las vacantes disponibles. Al mismo tiempo el Departamento de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tramitaba las solicitudes individuales presentadas por esa vía para la emisión de la visa correspondiente a determinadas personas en los lugares de origen.

A mediados de octubre de 1946, los pedidos de técnicos y mano de obra especializada presentados por empresas y particulares llegaron a varios cientos, solamente en Lima y en Callao. Estos datos confirman la necesidad de mano de obra especializada que requería el país en ese momento para la industria y la agricultura nacional. La situación fue complementada por el Comisionado enviado a Europa y que tomó contacto con funcionarios de emigración de Francia, Bélgica, Holanda, Noruega, Yugoslavia, Italia, España, Checoslovaquia y con un grupo polaco residente en Inglaterra (MRE, 1946, n.º 298)

A fines del año 1946, se envió un agente especial a Italia con el encargo de ponerse de acuerdo con las autoridades italianas y de la Santa Sede para planear un sistema de selección de inmigrantes «física y moralmente aptas» (MRE, 1946, n.º 298). Estas acciones se realizaron en el marco de la IGCR y bajo una nueva organización creada por el Vaticano. Así, el Gobierno peruano invitó al Perú a la Pontificia Comisión de Asistencia que, para fines del año 1946, se encontraba en Rio de Janeiro por invitación del Gobierno brasileño. La mencionada Comisión, integrada por el abogado don Roberto Calabresi, técnico de colonización quien la preside, Monseñor Aurelio Terraza, el doctor Leonida Macciotta y el delegado de Gobierno Italiano, profesor Vittorio Ronchi; arribó a Lima después de visitar Argentina (MREc, 1946, n.º 298).

a) Inmigración productiva y ordenada

El 3 de marzo de 1947, tras varias negociaciones que incluyeron el intercambio de memorándums entre el Gobierno peruano y el IGCR, se firmó en Londres el Acuerdo sobre Inmigración de Refugiados. El Acuerdo incluyó tres partes independientes y que pudieron formar parte de un acuerdo íntegro, según menciona el documento (MRE, 1947, 5-17-1/41; MRE, 1947, 5-17/11).

La primera parte significó una continuación de la labor de las Misiones Diplomáticas Peruanas en Europa, esto es, la acogida de inmigrantes técnicos, trabajadores especializados o sirvientes domésticos al país. Para tal fin, el Gobierno peruano se comprometió con presentar listas de las necesidades inmigratorias del país, por profesiones, que puedan arribar al territorio para los últimos meses del año 1947. La selección quedó bajo la coordinación de la IGCR y, temporalmente, por el Representante peruano en Londres.

Las personas seleccionadas, según el Acuerdo, gozarían de facilidades para su ingreso al país, incluyendo la gratuidad de las visas y franquicias aduaneras sobre sus efectos personales, y que podría ser extendido a sus familias. El Gobierno peruano, además, se comprometió a la manutención de los inmigrantes desde su llegada hasta que sean colocados en su puesto de empleo. El IGCR asumió los gastos de transporte, alimentación y cuidado de los inmigrantes desde el puerto de partida en Europa (Nápoles, Italia) hasta la llegada al Perú. Asimismo, se comprometió a contribuir diez dólares americanos para cada inmigrante para gastos personales y otra cantidad similar al centro de recepción de los inmigrantes en el Perú.

La segunda parte del Acuerdo estipuló una inmigración a las zonas agrícolas de Tingo María y el Perené. Sobre este particular, en misiva del 27 de enero de ese año (MRE, 1947, 7-9-A/1), se informó a Arthur F. Loveday, Representante Británico de la Misión del IGCR, sobre las consultas realizadas por esa Comisión al Director de Colonización y Tierras de Montaña del Ministerio de Agricultura del Perú en relación al aporte que pueda prestar el Perú a la labor para la que se organizó el Comité (MRE, 1947, 7-9-A/1). La idea de recibir migrantes para la colonización de tierras siempre fue vista a largo plazo y considerando las

tierras situadas en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes (Tingo María, Satipo, Villa Rica).

El Estado peruano concibió en ese momento una «organización de la colonización» (MRE, 1947, 7-9-A/1) que incluyó medidas para superar los problemas de accesibilidad y poblamiento, como la construcción de red de caminos, obras de saneamiento, asistencia social, cívica, e incluso religiosa. Es decir, el ofrecimiento peruano se sujetó a la disposición de las tierras y la organización de las mismas, de acuerdo a la misiva, «para resolver la doble finalidad: colonización de sus tierras y resolver en parte el problema de los refugiados de guerra» (MRE, 1947, 7-9-A/1). Se sugirió que las inversiones a largo plazo que deberían ser asumidas por el IGCR estén referidos a:

i) Los caminos secundarios de los centros de colonización,
ii) La instalación y sostenimiento del colono hasta que pueda disponer de las primeras cosechas,
iii) El avío agropecuario, representado por los créditos concedidos a los colonos

Además, en esta carta, el Gobierno peruano expresa su «mayor interés en la posibilidad de ayudar a la labor para la cual se ha organizado el Comité Intergubernamental de Refugiados y, tomando en cuenta su propio interés en recibir adecuado capital humano» (MRE, 1947, 7-9-A/1). Para ello, también puso a disposición la participación de la *Peruvian Corporation* que tuvo, en aquel momento, una concesión con fines de colonización en Paucartambo y Chanchamayo (MRE, 1947, 7-9-A/2).

Como se revisó líneas arriba, el Perú había iniciado un proyecto destinado a atraer mano de obra técnica y especializada a través de los

Consulados Generales en Europa. En la línea de ese proyecto nacional, el Estado consideró que:

> no habría ningún inconveniente para incluir en ese sistema ya en práctica, a los refugiados por cuya suerte se interesa el Comité y para lo que solamente sería necesario que las personas refugiadas que reunieran las condiciones de ser técnicos y mano de obra especializada llenaran formularios semejantes para su consideración y tramitación oportuna por el Ministerio de Relaciones Exteriores. (MRE, 1947, 7-9-A/2)

Finalmente, en la misiva remitida a Arthur F. Loveday, se expresó que el Gobierno peruano tenía la confianza de que el IGCR pudiera facilitar los medios económicos que estuvieran a su alcance. Es decir, la inmigración a gran escala que el Acuerdo suscrito entre el IGCR y el Perú consideraron también contemplaron la necesidad de contar con el apoyo económico de aquella organización internacional. El Perú fue consciente de sus dificultades económicas para sumir un reto como éste.

En consecuencia, si bien se estableció un acuerdo sobre una migración masiva a esta región, la realización de la misma quedó sujeta a la condición de que el Gobierno del Perú, la *Peruvian Corporation* o la cooperación de la IGCR pudieran afrontar los gastos necesarios. En ese caso, la IGCR y el Gobierno peruano se sometían a negociar nuevamente lo relativo a la selección, el transporte, la recepción y la colocación de los inmigrantes.

Finalmente, la tercera sección del Acuerdo consideró una inmigración a escala elevada a otras zonas de colonización. Este punto no se discutió por la evidente falta de legislación en nuestro país, por la necesidad de contar con una Corporación que asuma el trabajo y por el inicio de funciones del Comité Preparatorio de la IRO. Sin embargo, se realizó un estudio a fin de informar sobre los gastos que este proyecto significaría y que sirvan de base para los trabajos de la IRO, cuando ésta entre en

funciones. Para fines de 1947, el IGCR se encontraba realizando sus últimas actividades sujeto a la futura absorción por parte de la IRO.

b) Los preparativos y llegada de los refugiados

En octubre de 1947, la Comisión Preparatoria de la IRO aprobó una resolución por la cual se ordenó la entrega de una tarjeta a los refugiados que serían reubicados (MRE, 1947, 7-9-A/28). Asimismo, esta Comisión informó al Gobierno peruano el establecimiento de una Oficina en nuestro país, precedida por Carlos Matteucci y los miembros de la Comisión Arquidiocesana para que actúen, *ad honorem*, como representantes suyos en el Perú (MRE, 1947, 7-9-A/34).

De este modo se inició el proceso destinado a recibir inmigrantes europeos de dos clases, la primera, aquellos que solicitaron su ingreso a través de las Oficinas Consulares y, la segunda, los inmigrantes provenientes de campos de concentración de refugiados, que son el grupo que nos interesa. En el primer caso, por ejemplo, en junio de 1947 se hizo de conocimiento de la cancillería peruana la intención de inmigrar de un número de miembros de las Fuerzas Armadas polacas, bajo comando británico (MRE, 1947, 5-17-A/108).

El segundo grupo, en cambio, tuvo algunos matices que cabe destacar. En principio, no todos los solicitantes, claro está, fueron admitidos en el programa implementado por la IGCR (cuyas funciones, insistimos, estaban siendo asumidas por la IRO). Tal es el caso de 25 familias destinadas a la colonia de Pozuzo que no fueron incluidas en el programa ya que «no eran personas desplazadas de bona fide, sino individuos de origen alemán, polaco y checoslovaco y, por tanto, no elegibles para recibir ayuda de la organización Internacional para Refugiados, y su elección entorpecería los esfuerzos que se están

desplegando para resolver los casos de las personas desplazadas, propiamente dichas» (MRE, 1947, 5-17-A/194). En este punto se tiene que contrastar la posibilidad de ingreso de los solicitantes con las definiciones de refugiado y desplazado que hemos revisado en la primera parte de este trabajo.

En marzo de 1947, se instruyó al Embajador del Perú en Gran Bretaña, Fernando Berckemeyer, para que se haga cargo de la selección de inmigrantes que arribarían al Perú, así como del procedimiento que habrá de seguirse. Se informa en el cable que contenía esa instrucción (MRE, 1947, 5-17/35) que la relación sería suministrada en un plazo de dos meses para lo cual se venían preparando listas en el país de empleadores dispuestos a contratar mano de obra especializada proveniente en ese grupo de inmigrantes. La intención inicial del Gobierno peruano fue recibir el primer grupo de trabajadores en el transcurso del año 1947.

Un mes después, se envió al Ministro Palmiro Macchiavello y al Encargado de Negocios Carlos Mackehenie para dar cumplimiento al Convenio celebrado entre el Perú y el IGCR (MRE, 1947, 5-17/63). La delegación se completó con el Eduardo Schaefer Seminario, quien trasladó la documentación completa para el uso de los Comisionados y las solicitudes recibidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Las especificaciones para la selección de inmigrantes detallaron que el Perú estaría dispuesto a recibir a cinco mil inmigrantes de ambos sexos. Para el cómputo, se instruyó que se considere tres personas por familia, sin embargo, la selección no debía limitar a ese número el núcleo familiar ya que «era el interés del país que las familias sean lo más numerosas posibles» (MRE, 5-17/65). Las especificaciones enviadas a Londres para la selección fueron:

Agricultores con familia	608
Agricultores solos	131
Técnicos con familia	343
Técnicos solos	266
Ganaderos con familia	34
Ganaderos solos	7
Maquinistas con familia	1
Maquinistas solos	3
Carpinteros con familia	21
Carpinteros solos	11
Albañiles con familia	24
Carboneros con familia	20
Pescadores con familia	7
Pescadores solos	3
Servicio doméstico	1500

Calculando tres personas por familia se llega a un total de 5095 personas individuales. (MRE, 1947, 5-17/65)

Al poco tiempo, el 6 de mayo de 1947 se expidió la Resolución Suprema n.º 525 que estableció:

> […] 1. Designar al Comisionado de Inmigración en Europa, Ministro en el Servicio Diplomático don Palmiro Macchiavello, al Consejero de la Embajada en Francia, don Carlos Mackehenie de la Fuente, y a don César Paz, Cónsul General en el Servicio Consular de la República, para que realicen dicha selección [de inmigrantes aptos para el traslado]. 2. Designar al Ayudante 1º del Departamento de Política inmigratoria, don Eduardo Schaefer Seminario, para que desempeñe las funciones de Secretario en la Comisión antes mencionada. (MRE, 1947, 5-17/78).

Sin embargo, y como había adelantado el Ministerio de Relaciones Exteriores, el número de solicitudes de inmigrantes para ser tramitadas ante el Comité fueron ampliadas de acuerdo a los requerimientos

solicitados a nivel nacional. Las especificaciones, en esta oportunidad, fueron:

Técnicos con familia	26
Mecánicos con familia	3
Agricultores con familia	26
Granjeros con familia	2
Obreros con familia	2
Carpinteros con familia	12
Herrero con familia	1
Personal de servicio doméstico	945

> Lo que hace, calculando a 3 personas por familia, un total de 1 161 personas individuales. (MRE, 1947, 5-17/84)

Finalmente, una tercera lista en la que se solicitaron 50 personas para servicio doméstico y 3 ebanistas con familia (MRE, 1947, 5-17/89).

Es decir, el Gobierno peruano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encargó de realizar una selección de los inmigrantes refugiados que solicitaron ingresar al país en base a los requerimientos de empleadores nacionales y la labor realizada por el IGCR, primero, y la IRO después. Hay que recordar, asimismo, que a nivel doméstico se tomaron las medidas adecuadas destinadas a permitir esta inmigración. Se «dictó la resolución suprema del 14 de agosto de 1947, que liberó de los derechos de importación respectivos […] y fueron exonerados de los impuestos de extranjería en virtud del artículo sexto del decreto supremo del 26 de enero de 1949 por un período de cinco años» (Padilla, 1998, p. 107).

De acuerdo al cálculo de Padilla (1998) arribaron al Perú cerca de 13 grupos de inmigrantes refugiados de la Segunda Guerra Mundial. En total fueron 1927 personas de diferentes nacionalidades (yugoslavos,

checoslovacos, polacos y otros) que arribaron al país vía aérea y marítima entre febrero de 1948 y marzo de 1949 en calidad de refugiados (Padilla, 1998). Estos grupos respondieron a la primera parte del Acuerdo firmado por nuestro país con el IGCR, no hemos tomado en cuenta el número de inmigrantes que habrían llegado a través del programa implementado por el Gobierno peruano para atraer inmigración europea. Existen pocos estudios sobre las fases de asentamiento e integración de esta población a nuestro país, por lo que resulta un tema pendiente de investigación y análisis.

La dicotomía presentada en las actividades de la UNRRA (principios de política exterior y ayuda humanitaria – realidad administrativa y económica) se repite en las acciones emprendidas por el Perú en el IGCR y el IRO. Por un lado, el Gobierno peruano buscaba colaborar con las labores de atención humanitaria necesarias en la posguerra y en el ámbito de la política multilateral y, por otro, a nivel interno, la necesidad de mano de obra calificada para la industria nacional y los proyectos de colonización de las regiones de la selva.

Capítulo III:

Criterios para la elaboración de una política pública sobre refugiados

Como vimos en el Capítulo I, las políticas públicas son el conjunto de acciones y decisiones adoptadas por los actores públicos en busca de la solución de un problema público. En este capítulo propondremos algunos criterios para la elaboración de una política pública en relación a los refugiados. Para tal fin, se han considerado tres fuentes de insumos representadas en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Insumos para la formulación de una política pública para refugiados

Elaboración: Propia

El Diagrama de Venn presenta las tres esferas de las cuales hemos tomado insumos para proponer criterios para la formulación de una política pública para refugiados. La primera esfera, «nacional pasada», toma en cuenta las acciones y decisiones adoptadas por el Perú a nivel nacional e internacional en las décadas pasada y, en especial, durante el periodo de estudio que nos ocupa. Esta esfera ha sido construida a partir del Capítulo II de la presente investigación; sin embargo, el estudio de otras experiencias pasadas en materia de refugiados puede aportar a la construcción de esta esfera, el caso cubano o haitiano, por ejemplo.

Es mas, a decir de García Bedoya, «existen una serie de factores que es preciso tomar en cuenta y que deben estar muy presentes cuando se traza una política exterior. Tradicionalmente estos son los factores históricos […] dependerá mucho del concepto que dicho Estado tiene de sí mismo, de cómo entiende su propia historia […]» (2013, p. 81). Es decir, los lineamientos de política pública (exterior o doméstica) tienen que considerar aquellos elementos que brotan de la Historia nacional.

La segunda esfera, en cambio, considera la política pública peruana en relación a los refugiados en la actualidad (expuesta en el apartado 3.1. de la presente investigación). En ese sentido, la intersección de estos dos grupos (letra A) representa los elementos comunes entre la política para refugiados llevada a cabo por nuestro país en el pasado y aquellas que se mantienen en la actualidad. Como veremos en las líneas siguientes, este punto de conexión está marcado por los principios de la Política Exterior peruana: la cooperación y la solidaridad internacionales, el respeto y promoción de los derechos humanos, el multilateralismo, y los principios y valores democráticos.

La tercera esfera, de color azul en la parte superior, representa las políticas que, a nivel internacional, han sido aplicadas para la atención y asistencia de los refugiados, tanto presentes como pasadas. No obstante, en esta esfera

hemos considerado también las acciones llevadas a cabo por otros Estados de la comunidad internacional (política comparada). De este modo, la intersección con la esfera «nacional pasada» (letra B) hemos ubicado las experiencias que hemos descrito en el Capítulo II (UNRRA, IRO, IGCR) y, en la intersección con la esfera «nacional presente» (letra C) incluye la labor que el Perú y la ACNUR vienen realizando.

En consecuencia, las regiones de intersección (letras A, B y C) muestran los insumos que hemos considerado para proponer algunos criterios para la elaboración de una política pública para refugiados en el Perú: la experiencia peruana, pasada y presente en materia de refugiados, a nivel nacional e internacional; y la experiencia internacional – multilateral y comparada – en la protección y asistencia de los refugiados.

A fin de completar la información del Diagrama de Venn que hemos explicado, en el presente capítulo haremos una revisión de la política pública para refugiados que actualmente viene implementando el Perú así como los principios de la política exterior peruana que se han mantenido hasta el presente. Asimismo, revisaremos la experiencia de algunos países de la región que, debido a la coyuntura actual, se han visto urgidos de medidas de atención y protección a los refugiados. Cerraremos esta parte con los criterios que proponemos se deben tomar en cuenta para continuar con la formulación de una política pública sobre la materia.

3.1. Políticas públicas para refugiados en el Perú

El Perú no cuenta con una Política Nacional para Refugiados. No obstante, siguiendo a H. Rojas «se puede afirmar que el tema de los refugiados se inserta dentro de la política exterior, generalmente, a través de la política migratoria y de la protección de los derechos humanos, lo que no excluye que pueda estar incluido también dentro de otras políticas en la que

incluyan objetivos en relación a los refugiados» (2018, p. 25). No obstante, como hemos mencionado líneas arriba, el tratamiento a un refugiado merece mayor atención por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra y la protección internacional que exige y a la que está obligado el Estado peruano (Política Nacional Migratoria 2017-2025).

Es decir, el refugio se entiende a partir de la política migratoria que es, a su vez, parte de la política exterior. Sobre esta última, recogemos la definición de Wieland que señala que ésta es «el conjunto de principios, criterios y acciones de los que se valen los Estados para alcanzar, frente a otros Estados y organismos internacionales, objetivos concebidos en términos de interés nacional» (1999, p. 21). La política migratoria, por otro lado, tiene una doble connotación, en tanto que las medidas adoptadas por el Estado tienen repercusión tanto a nivel doméstico como a nivel internacional.

En la presente investigación entendemos que una política para refugiados recoge el conjunto de acciones u omisiones, las instituciones nacionales u organizaciones internacionales, y los instrumentos y dispositivos vigentes y exigibles, destinados a abordar la atención y protección del refugiado. En las siguientes líneas abordaremos los elementos que hemos considerado en nuestra definición.

3.1.1. Instituciones nacionales involucradas

Las políticas públicas destinadas a la atención y asistencia a los refugiados no están sujetas a una sola dependencia del Estado. Las acciones que emprende el Estado, por tanto, dependen de la participación de varias entidades para permitir una intervención holística y transversal. Sin embargo, la dirección de la política migratoria se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

a) Ministerio de Relaciones Exteriores

De acuerdo a la Ley n.º 27891, Ley del Refugiado, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el sector encargado de «velar por el debido cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado en relación con el derecho internacional de los refugiados, así como de las leyes internas sobre la materia» (artículo 6). Además, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores establece que la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares tiene por función «proponer, dirigir y evaluar la política de inmigración, como parte de la Política Exterior del Estado, de conformidad con las directivas del Presidente de la República y la Política General del Estado así como lo previsto en la Constitución, la Ley de Extranjería y los acuerdos internacionales» (artículo 116).

b) Comisión Especial para los Refugiados

La Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de recibir, estudiar, procesar y resolver las solicitudes de reconocimiento de refugio, así como revisar las calificaciones periódicamente y velar por que todas las entidades involucradas cumplan con los acuerdos a los que se encuentra obligado el Perú (Ley n.º 27891, artículo 7). Está integrada por cuatro miembros: i) el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, ii) el Director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú, quien puede ser representado, iii) el Director de Apoyo Legal y Asistencia Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, iv) el Secretario Ejecutivo y v) un representante del ACNUR. Los dos últimos no cuentan con derecho a voto.

Asimismo, es labor de esta Comisión llevar un Registro actualizado de los refugiados reconocidos por el Estado y los solicitantes de la condición de refugiado. Las resoluciones denegatorias pueden ser sometidas a recurso de reconsideración, en cuyo caso, esta misma Comisión se encarga de su trámite.

Por su parte, el Reglamento de la Ley del Refugiado establece como funciones de esta Comisión Especial: «c) proponer las políticas sobre refugiados, d) evaluar y recomendar […] las acciones de repatriación voluntaria, […] g) evaluar, proponer y coordinar proyectos de cooperación relativos a refugiados» (artículo 11). Es mas, la Norma faculta a la Comisión Especial estudiar:

> en forma preferente los problemas de desocupación, salud, vivienda y educación que afecten a los refugiados reconocidos oficialmente con ayuda y asesoramiento de las entidades nacionales e internacionales competentes, con miras a una solución efectiva y permanente. Para tal efecto se procurarán programas de integración con el apoyo de entidades nacionales, sean públicas o privadas, así como internacionales. (Decreto Supremo n.º 119-2003-RE, artículo 12).

c) Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados

Esta Comisión está integrada por cuatro miembros: i) el Viceministro de Relaciones Exteriores, ii) el Viceministro del Interior, iii) el Viceministro de Justicia; quienes pueden ser representados, y iv) un representante del ACNUR son derecho a voto. Se encarga de resolver en última y definitiva instancia las apelaciones interpuestas contra las resoluciones dictadas por la Comisión Especial para los Refugiados.

d) Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)

La Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo al Decreto Supremo n.º 067-2011-PCM del 15 de abril de 2011. Tiene por objeto la coordinación, evaluación, presentación de propuestas y supervisión de las políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria, dentro de la cual hemos considerado a los refugiados, con el comentario adicional sobre la necesidad de protección especial a la que el Perú se encuentra obligado a nivel internacional.

e) Superintendencia Nacional de Migraciones

La Superintendencia Nacional de Migraciones, como organismo adscrito al Ministerio del Interior, se encarga del control migratorio de nacionales y extranjeros. En relación a los refugiados, Migraciones se encarga de «otorgar y renovar los documentos que acrediten la permanencia o residencia legal de personas extranjeras, así como de las personas cuya condición de apátridas, asilados o refugiados sea determinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores» (Reglamento de organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de migraciones, artículo 3).

3.1.2. Organizaciones internacionales

a) El ACNUR

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, o UNHCR por sus siglas en inglés) asumió las funciones de protección de los derechos y la asistencia de los refugiados y desplazados tras su creación el 14 de diciembre de 1950. Como vimos líneas arriba, los antecedentes del ACNUR son la UNRRA y la IRO. En

la actualidad este organismo realiza sus actividades en un total de 130 países alrededor del mundo con un presupuesto superior a los US$ 7.508 mil millones de dólares (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, 2019).

b) La labor del ACNUR en el Perú

El ACNUR, de acuerdo a la Ley del Refugiado, puede canalizar los trámites de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado (artículo 9). Asimismo, junto a la Comisión Especial para los Refugiados y otras entidades de cooperación internacional, pueden procurar programas para la asistencia a los refugiados, su reasentamiento, integración y repatriación (Ley n.º 27891, artículo 27).

En la actualidad, la labor del ACNUR se ha centrado -aunque no exclusivamente- en la atención de los inmigrantes de nacionalidad venezolana que han llegado al Perú y han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado. De acuerdo a la información vertida por este organismo (ACNUR, 2019) los principales países de destino de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana son Brasil, Costa Rica, México, Perú, España y los Estados Unidos (información tomada entre enero a setiembre de 2017). La estrategia regional planteada por el ACNUR considera la construcción de un sistema de asilo armonizado, el progreso a soluciones, el fin de la apatridia, y el fortalecimiento de la cooperación regional (ACNUR, 2019).

La coyuntura actual ha generado que el ACNUR se haga presente en Lima y realice actividades de monitorización en la frontera norte del Perú con Ecuador. La última actividad ha sido realizada en conjunto con el Gobierno peruano y la Asociación Encuentros - Servicio Jesuita para la Solidaridad, que abrió una oficina en la ciudad de Tumbes a finales del

año 2017. Asimismo, el ACNUR ha brindado apoyo técnico y financiero a la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores para afrontar la acumulación de solicitudes de refugio y los procedimientos de registro de inmigrantes (ACNUR, 2018).

El ACNUR ha identificado que la capacidad limitada del Estado peruano genera que los solicitantes de refugio enfrenten dificultades en el registro y emisión de documentación, en las entrevistas de elegibilidad y en las decisiones de la Comisión Especial. Los pasos de frontera (Huaquillas y Macará) no cuentan con condiciones que puedan atender las necesidades inmediatas (en especial de salud) de los inmigrantes que buscan el reconocimiento de la calidad de refugiado. Los servicios de educación, vivienda y salud, de acuerdo al ACNUR, son también limitados. Adicionalmente el mercado laboral limita las posibilidades de integración de los inmigrantes (ACNUR, 2018).

Para afrontar esta coyuntura, el ACNUR propone una respuesta entorno a tres acciones: «*(i) the implementation of key recommendations made under the Quality Assurance Initiative (QAI) program, undertaken by the Government of Peru with UNHCR's support; (ii) a pilot project to improve the registration process; and (iii) additional human resources as well as equipment for the CEPR*» (ACNUR, 2018, p. 53). Estas acciones se ajustan a los ejes de trabajo propuestos por la Agencia en el Perú: i) asistencia humanitaria y respuesta de emergencia, ii) protección, iii) empoderamiento comunitario e inclusión socio-económica y cultural, y iv) fortalecimiento institucional.

3.1.3. Dispositivos e instrumentos

Las políticas públicas se cristalizan en los dispositivos e instrumentos que ejecuta el Estado. En el caso de los refugiados, ambos abarcan dos

ámbitos: aquellos que protegen a los migrantes en general, y aquellos que protegen a los refugiados por su situación particular. Es mas, los dispositivos empleados por el Estado para la protección del refugiado pueden emanar de un Organismo Internacional (convenios internacionales) o del ámbito doméstico (leyes y reglamentos). A continuación, revisaremos el marco internacional y nacional aplicable a los refugiados.

a) Marco internacional

El Perú ha incorporado dentro de su derecho nacional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en vigor desde 1954, y aprobada en el Perú en abril de 1964 por Resolución Legislativa n.º 15014; y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, en vigor desde la misma fecha, y aprobado en nuestro país por Resolución Legislativa n.º 23608 de junio de 1983. Ambos documentos desarrollan la definición de refugiado (como revisamos en el Capítulo I), el estatuto legal de los refugiados, así como los derechos y obligaciones que le corresponden; y las obligaciones del Estado receptor de refugiados.

A nivel regional, contamos con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, firmada en el marco del Coloquio sobre la Protección Internacional de Refugiados en América Central, México y Panamá celebrada en noviembre de 1984. Esta Declaración amplía la definición de refugiado y resalta la importancia de integrar a los refugiados a la sociedad de acogida. Aunque se trata de un documento no vinculante, la Declaración de Cartagena ha sido tomada en cuenta en diversas legislaciones nacionales, incluida la peruana.

No obstante las normas que mencionadas, el marco internacional en materia de refugiados se vio reforzado tras la adopción de la Declaración

de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en septiembre de 2016. Los compromisos asumidos por los Estados Miembros de las Naciones Unidas incluyeron, por un lado, la adopción del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), que establece una variedad de medidas que puede tomar la comunidad internacional en coyunturas de desplazamientos masivos de población y, por otro lado, la adopción del Pacto Mundial sobre Refugiados en 2018.

Así, el 17 de diciembre de 2018 se aprobó en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas el Pacto Mundial sobre Refugiados que establece una estructura de respuesta internacional a grandes situaciones de refugiados. El Pacto facilita un plan para los gobiernos, organizaciones internacionales y otros actores involucrados para que puedan obtener apoyo en la atención y asistencia de los refugiados. Se trata, por lo tanto, de un marco que permite poner en práctica el principio de responsabilidad compartida y que impulse la acción de los actores internacionales para mejorar la respuesta en situaciones de refugiados.

El documento, que consta de cuatro partes, propone mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad; identifica los ámbitos en los que requieren apoyo, tanto para los refugiados como para los países receptores; y plantea mecanismos de seguimiento y examen. Se trata de un pacto mundial jurídicamente no vinculante que busca fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida.

Los días 17 y 18 de diciembre de 2019 se llevará a cabo el Foro Mundial para Refugiados, donde se debatirá el modo de poner en práctica los principios y objetivos formulados en el Pacto Mundial. Este espacio será útil para que las partes interesadas anuncien «promesas de contribución y contribuciones para el logro de los objetivos […] y examinar las

oportunidades, los retos y las formas de mejorar la distribución de la carga y la responsabilidad» (Pacto Mundial para Refugiados-PMR, 2018, párr. 17). El Pacto menciona que las contribuciones pueden ser de asistencia financiera, material y técnica, lugares de reasentamiento y vías complementarias para la admisión a terceros países.

Frente a una situación específica de refugiados, el Pacto propone mecanismos para apoyar a una respuesta integral a una situación específica de refugiados. Estas acciones incluyen al ámbito nacional con la asistencia del ACNUR y de acuerdo a las políticas y prioridades de cada país. Asimismo, propone la posibilidad de activar una plataforma de apoyo que permita impulsar el compromiso político, movilizar la asistencia, facilitar respuestas humanitarias y respaldar políticas integrales (PMR, 2018, párr. 23). Finalmente, considera los enfoques regionales o subregionales que puedan tomarse en cuenta para la respuesta integral que pueda generarse.

Las herramientas que ha tomado en cuenta el Pacto para poner en práctica los mecanismos anteriores, se relacionan con la financiación y el uso efectivo y eficiente de los recursos; la asociación con múltiples interesados, que incluyen a la ONU, autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y otros; y con la información y los datos empíricos que permitan evaluar los efectos de las políticas aplicadas, así como proponer soluciones apropiadas a la coyuntura determinada.

El Pacto propone ámbitos que requieren apoyo, tanto para los países de acogida como a los refugiados. Estos ámbitos, de acuerdo al documento, «se agrupan en torno a los pilares del marco de respuesta integral para los refugiados y se basan en las respuestas integrales llevadas a cabo en el pasado» (2018, párr. 49). El Pacto considera tres ámbitos: la

recepción y admisión, la atención a las necesidades de apoyo a las comunidades y las soluciones.

b) Marco nacional

A nivel nacional el refugio es abordado por la Ley n.º 27891 del año 2003. La norma regula el ingreso, el reconocimiento y las relaciones jurídicas entre el Estado peruano y el refugiado. Asimismo, la Ley del Refugiado es reglamentada por el Decreto Supremo n.º 119-2003-RE del mismo año. Esta disposición reconoce los derechos y obligaciones del Estatuto de los Refugiados y «mantiene una posición humanitaria para con los que gocen de tal protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados» (Ley n.º 27891, artículo 2).

En principio, esta norma establece la definición de Refugiado (revisada en el Capítulo I de la presente investigación), además de establecer los supuestos por lo que se puede excluir el reconocimiento de Refugiado. Introduce el derecho a la no devolución, esto es, que no se puede rechazar, devolver, expulsar, extraditar o someter a alguna medida que signifique el retorno al país en el que la vida, la integridad o la libertad del refugiado se puedan ver comprometidas.

La legislación nacional establece la creación de la Comisión Especial para los Refugiados y la Comisión Revisora para Asuntos Refugiados como únicos órganos encargados del otorgamiento de la calidad de refugiado y otras funciones que permitan la atención y asistencia a los refugiados.

Tanto la Ley del Refugiado como su Reglamento establecen supuestos especiales para el caso de afluencia masiva de solicitantes de refugio en el país. Las normas señalan que en caso de ingreso masivo de personas en busca de protección, «ésta será concedida temporalmente bajo el

estatuto de protección temporal» (Decreto Supremo n.º 119-2003-RE, artículo 35). Los beneficiarios de esta condición deberán ser atendidos en:

> a) la asistencia necesaria para satisfacer sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimento, techo y servicios básicos de higiene y salud, bajo condiciones de seguridad, b) el mantenimiento de la unidad del núcleo familiar básico [y coordinar] a) la determinación de los lugares y los procedimientos de recepción, las responsabilidades de las diversas autoridades y las limitaciones de movilización de los protegidos temporales, en razón de las necesidades de seguridad, bienestar, de las particularidades de cada caso, así como de la capacidad y posibilidades del Estado, b) la ayuda técnica y financiera de organismos nacionales e internacionales en particular el ACNUR, que permita brindar la asistencia. (Decreto Supremo n.º 119-2003-RE, artículos 37 y 38)

Por otro lado, a nivel nacional se cuenta con la Política Nacional Migratoria (PNM), aprobada por Decreto Supremo n.º 015-2017-RE, que estableció los principales objetivos y lineamientos del Estado peruano destinados a atender a: i) los peruanos con voluntad de emigrar, ii) los peruanos en el exterior, iii) los peruanos que retornan al Perú, y iv) los extranjeros que desean inmigrar (definitiva o temporalmente). Esta Política es de carácter multisectorial y aplicable a todos los niveles de gobierno. La innovación fue la creación de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria integrada por 22 representantes del Estado, 3 observadores y 2 comisiones de coordinación.

La PNM fue aprobada en abril de 2017. Para esta fecha, la inmigración de venezolanos al Perú no fue masiva como lo fue durante el 2018 y 2019. Es más, la PNM tomó en cuenta las estadísticas de inmigración al Perú entre los años 1994 y 2014 y se fundamentó que la llegada de estos extranjeros se debió a las buenas condiciones económicas, sociales y políticas. Es decir, no consideró el elevado número de solicitantes de refugio y refugiados de los años posteriores a su estudio.

La MTIGM, a través de la PNM, identificó que los inmigrantes encuentran limitaciones en el acceso a servicios básicos. Es mas, afirma que la condición migratoria no debe determinar el acceso a las políticas de salud, educación, trabajo, inclusión, acceso a la justicia y a servicios sociales, entre otras. La PNM señala que se necesita canalizar las capacidades de los inmigrantes calificados para cooperar con el desarrollo nacional (2017).

Sobre los refugiados, los reconoce como población extranjera que requiere protección internacional y que, a partir del 2004, los solicitantes de refugiado han aumentado en número y en diversidad. Indica la PNM que «esta situación obliga a desarrollar las acciones de sustentabilidad para las y los solicitantes de refugio y de aquellas personas que ya alcanzaron tal condición, velando por el respeto y defensa de sus derechos humanos, su acceso a servicios sociales y de aseguramiento y su inclusión, y al mismo tiempo, cautelar nuestra seguridad nacional» (PNM, 2017).

Los principios que plantea la PNM (2017) y que, por extensión son aplicables a los refugiados, son:

1. Respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú mediante la suscripción de tratados internacionales sobre la materia.
2. Igualdad y No Discriminación de las personas migrantes, promoviendo su inclusión social y productiva; así como, la prevención y sanción de toda manifestación de violencia, xenofobia y racismo hacia las personas migrantes.
3. No criminalización de la persona migrante, especialmente de aquella que se encuentra en situación migratoria irregular, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Perú.
4. Promoción de una movilidad internacional informada, ordenada y segura, respetuosa de la soberanía y normativa interna.

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

6. Gobernanza migratoria como un factor que articula entre sí las políticas, procesos y actores nacionales e internacionales, con el objeto de atender los desafíos de la migración internacional, tomando en cuenta que los esfuerzos deben relacionar el trabajo conjunto de los Estados, las estrategias de cooperación internacional, el aporte de los organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y demás actores vinculados a la temática.

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

Finalmente, la PNM plantea cinco objetivos estratégicos. Los refugiados quedan incluidos dentro del Objetivo Específico 5: «Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural» (2017).

A nivel más general, se puede considerar las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con énfasis en la Sexta Política. Uno de los objetivos de esta política, y aplicable a nuestro caso, es el 6: «Impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales» (Acuerdo Nacional, 2002).

3.1.4. Los refugiados en el Perú

Históricamente el Perú no ha sido un país receptor de inmigrantes, menos aún de refugiados extranjeros. Entre los años 2002 y 2015 el número de inmigrantes que solicitaron la calidad de refugiado al Estado peruano fue reducido. Algunas aproximaciones sugieren que el año 2002 se recibieron 24 solicitudes de refugio y se fueron duplicando anualmente llegando a un máximo de 433 el año 2015. No obstante, la coyuntura social, política y económica de Venezuela generó un aumento

exponencial entre los años 2016 y la actualidad, que veremos líneas adelante.

El tratamiento que se ha dado a los refugiados, y a los solicitantes de refugio en el país, se dio dentro del marco de las Convenciones internacionales suscritas y las normas nacionales vigentes, en especial a partir del 2002, fecha en la que se aprobó la Ley del Refugiado en el Perú. En consecuencia, es válido afirmar que la llegada de inmigrantes que solicitaron la calidad de refugiado tuvo un tratamiento distinto (los casos de refugiados de la Segunda Guerra Mundial, y las inmigraciones cubana, colombiana, haitiana y ahora la venezolana). Sin embargo, en todos los casos estuvieron vigentes las normas internacionales, cumplidas a plenitud por el Perú y los principios de la Política Exterior peruana.

a) Un caso especial: los refugiados venezolanos

El caso venezolano significa una inmigración distinta a las anteriores. En primer lugar, por que ha convertido al Perú en un país receptor de inmigrantes, a diferencia de las décadas anteriores. Por otro lado, el caso venezolano se trata de una inmigración combinada en la que encontramos extranjeros de esa nacionalidad que pueden ser calificados como inmigrantes económicos, mientras que otros sí requerirían una atención especial en su calidad de refugiados. No obstante, no todos los inmigrantes pueden ser clasificados dentro de estas dos categorías, ni se puede afirmar que el inmigrante es consciente de ello. Por el contrario, la institución del refugio ha sido desnaturalizada al ser tomada como un medio legal para la permanencia, más allá del objetivo para el cual ha sido concebida. Finalmente, esta coyuntura ha sorprendido al Estado peruano que ha tenido que responder con el marco jurídico y la estructura administrativa burocrática disponibles en el momento.

A nivel normativo, la respuesta peruana se hizo efectiva con la implementación del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) que permitió la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos (D.S. n.º 002-2017-IN, D.S. n.º 023-2017-IN, D.S. 001-2018-IN, D.S. 007-2018-IN). Estas normas previeron que el plazo para la presentación de solicitud para acogerse a este régimen especial tuvo como fecha límite el 31 de diciembre de 2018.

El PTP ha facilitado la permanencia regular y la posibilidad de trabajar a venezolanos en el país. Una vez culminada la vigencia, las personas venezolanas pueden optar por alguna calidad migratoria establecida en la ley de Migraciones.

El Portal Operacional de Información del ACNUR ha calculado en 650 606 solicitudes de refugio por parte de ciudadanos venezolanos a nivel global entre los años 2014 y 2019. Al 30 de abril del presente año, el Perú informó haber recibido 287 114 solicitudes en el mismo periodo, lo que representa el 44.1% del total. Para el mes de octubre la Superintendencia Nacional de migraciones calculó que el total de venezolanos en nuestro país asciende a 865 mil. Durante el año 2018 se recibió la mayor cantidad de solicitudes de refugio (203 751), que representan casi el doble de lo recibido durante el año 2017 (110 666) (ACNUR, citado en Rojas, 2018, p. 113). Estas cifras exigen al Estado peruano soluciones coordinadas y permanentes.

3.2. Entre el pasado y el presente: principios de la política exterior peruana

El Diagrama de Venn que presentamos al inicio del capítulo muestra una región de intersección entre la esfera nacional pasada y la presente. ¿Cuál es el hilo conductor entre las políticas sobre refugiados aplicadas antes y

ahora? Sin lugar a dudas, las acciones y medidas realizadas por nuestro país han cambiado, así como ha cambiado la coyuntura a la que responden. En efecto, las medidas aplicadas en las décadas de 1940 y 1950 respondieron a un marco post Segunda Guerra Mundial, de inicio de la Guerra Fría y del sistema planteado por la Organización de Naciones Unidas. En la actualidad, en cambio, no existe una conflagración de gran magnitud, la Guerra Fría ha quedado atrás y las reglas del multilateralismo corren riego de quebrantarse.

Sin embargo, el hilo conductor que vincula las políticas públicas pretéritas y presentes, al menos en materia de refugiados, se halla en los principios de la Política Exterior peruana: la solidaridad internacional, el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional y el apoyo a los mecanismos multilaterales.

En primer lugar, la solidaridad internacional, como principio, «es un mandato que exige a la comunidad política […] actuar al máximo de las posibilidades fácticas y normativas, a favor de individuos o grupos determinados de individuos que se encuentran en situación de debilidad o desventaja, para evitar, mediante la intervención colectiva suficiente y oportuna, la ocurrencia de un daño injustificado inminente» (Arango, 2013, p. 52). En el estudio realizado, sobre la participación del Perú en organizaciones internacionales para refugiados, la solidaridad internacional ha sido invocada por los actores políticos nacionales e internacionales para justificar los aportes y acciones realizadas a favor de los refugiados.

En la presente investigación se han expuesto diversas misivas en las que el Estado peruano fue exhortado para participar en las acciones de atención y asistencia a los refugiados. Las respuestas por parte de los gobiernos de turno se basaron, igualmente, en el principio de solidaridad. Sin embargo, en correspondencia con la definición que hemos tomado y las respuestas

peruanas, la ayuda y atención a los refugiados se llevaron a cabo dentro de los límites materiales que nuestro país tuvo en aquellos momentos.

Por otro lado, el Perú ha realizado aportes y acciones a favor de los refugiados, en el pasado y en la actualidad, en base al respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional. En efecto, tras la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Perú se ha mantenido en una postura que busca respetarlos y protegerlos. La atención que nuestro país ha realizado a los refugiados se ha enmarcado en el cumplimiento estricto de los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales que hemos revisado (IGCR, UNRRA e IRO) y los instrumentos que regulan el estatuto de los refugiados (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados).

Finalmente, de la revisión de los Archivos de Cancillería y la Historia diplomática peruana, se observa el permanente interés del Perú de participar en foros multilaterales. Al respecto, el legado de Carlos García Bedoya se mantiene vigente. El octavo tema que el Embajador tomó en cuenta dentro de la Política Exterior peruana es la relacionada a los Organismos Internacionales. En las décadas que hemos estudiado en el Capítulo II y en la actualidad podemos ver que el objetivo propuesto por el autor se mantiene vigente: «Es necesario […] estructurar toda una política exterior no solamente frente a esa característica de la organización internacional, sino también para obtener una parte mejor de la cooperación internacional que ofrecen los organismos internacionales» (García, 2013, p. 110).

3.3. Medidas adoptadas a nivel internacional

Proponer criterios para la formulación de una política sobre refugiados en el Perú requiere revisar *grosso modo* la política comparada. En esta oportunidad hemos considerado a los países vecinos que se han visto involucrados en la crisis de migrantes venezolanos durante los últimos años.

3.3.1. Colombia

En su calidad de país fronterizo, Colombia se ha visto afectado en gran medida por la llegada masiva de inmigrantes venezolanos. Al igual que el Perú, este país (y los que revisaremos a continuación) han implementado medidas inmediatas y posteriores que le ha permitido manejar la coyuntura dentro de los límites de las normas nacionales e internacionales correspondientes.

En principio, Colombia es Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados y signatario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Asimismo, el procedimiento de solicitud de la calidad de refugiado se ajusta a lo establecido en el Decreto 1067 del año 2015 y se realiza ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Resulta interesante resaltar que, a pesar de ser un país limítrofe, Colombia se encuentra en el puesto 11 de los países que han recibido solicitudes de la calidad de refugiado en la región con un total de 2 729 en los últimos tres años (ACNUR, citado en Rojas, 2018, p. 113). El Informe de Tendencias Globales en 2018 del ACNUR muestra que Colombia ha recibido a más de un millón de ciudadanos venezolanos, de los cuales solo 2 700 son solicitantes de refugio y 100 ya cuentan la calidad de refugiado. Estas cifras, distintas a las que presenta el Perú,

nos llevan a dos conclusiones: la primera, que los inmigrantes no son refugiados, mas bien, buscan en la declaración de la condición de refugio una solución legal a su estadía en el país extranjero; siendo así, la segunda conclusión es que Colombia ha implementado mecanismos migratorios útiles para los venezolanos.

Durante el año 2017, los migrantes venezolanos pudieron solicitar un Permiso Especial de Permanencia que les permitió acceder a servicios estatales (salud, educación) y trabajar legalmente por un periodo de dos años. Los ciudadanos venezolanos, independientemente de su condición (migrante económico o solicitante de calidad de refugiado) pudieron solicitar la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, que permitió el ingreso y salida de Colombia. Su uso fue suspendido el año 2018. Ese mismo año se creó el Grupo Especial Migratorio que, distribuido en el territorio nacional, se hizo cargo de la migración irregular y la lucha contra el contrabando además de proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes.

Bajo la cooperación de Estados Unidos y de la unión Europea, el Estado colombiano creó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, que permitió tomar nota de los migrantes, como vimos anteriormente, para un mejor conocimiento de la realidad y en base a ella se puedan tomar mejores medidas de gobierno. Asimismo, bajo el auspicio del ACNUR, laboran en Colombia cerca de 300 empleados en 11 oficinas que buscan responder a las necesidades de los solicitantes de refugio (ACNUR, 2019).

Durante los últimos meses, ACNUR ha inaugurado oficinas en Capo de Riohacha, Cúcuta y Arauca para mejorar la protección y monitoreo de los migrantes. Asimismo, en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones, otras agencias de la ONU,

organismos no gubernamentales y el Gobierno colombiano, han buscado mejorar la capacidad de respuesta del Estado colombiano a partir de la construcción y renovación de refugios temporales, donde se ofrece asistencia humanitaria a los refugiados vulnerables y solicitantes de asilo. Finalmente, campañas contra la xenofobia han sido lanzadas por esta Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR, 2018).

3.3.2. Ecuador

Ecuador es, a la vez, un país receptor de migrantes venezolanos y país de tránsito de aquellos que buscan llegar a Perú o Chile. ACNUR (2018) informó que, a finales del 2018, más de 260 000 venezolanos se encontraban en ese territorio, de los cuales 6 300 solicitaron refugio. La llegada masiva de venezolanos a ese país obligó al Gobierno, a mediados del año 2018, declarar en emergencia las zonas de frontera (Carchi, Pichincha y El Oro) y exigir pasaporte como documento de viaje a los migrantes venezolanos que buscaban ingresar al Ecuador, pese a normas internas que solo obligaban a la presentación de la cédula de identidad (Rojas, 2018, p. 154).

Al igual que Colombia, el Gobierno ecuatoriano ha buscado regularizar la situación legal de los migrantes venezolanos. A partir de un acuerdo celebrado entre Ecuador y Venezuela el 2010, los migrantes venezolanos pueden acceder al Estatuto Permanente entre Ecuador y Venezuela. A través de este régimen especial, los ciudadanos de ambos países pueden ingresar libremente al territorio del otro país, además de obtener una autorización de Residencia Temporal o Permanente. A esta modalidad se suma la que permite solicitar Residencia Temporal hasta por dos años que la Ley Orgánica de Movilidad Humana permite a los nacionales de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Ecuador es parte en la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, así como suscriptor de la Declaración de Cartagena. El Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país es el encargado de procesar las solicitudes de condición de refugiado. El año 2008, a. través de la Dirección General de Refugiados, se publicó el documento titulado Política del Ecuador en Materia de Refugio surgió de la coyuntura migratoria colombiana de aquel año y tuvo como finalidad resolver la situación de desprotección de los refugiados colombianos.

En base a los principios de solidaridad internacional y humanidad, el Documento planteó cinco metas con programas destinados a hacerlos efectivos. Las metas planteadas fueron (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2008, pp. 34-44):

i) Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador,

ii) Ejecutar una política de los derechos de los refugiados,

iii) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en temas de refugio,

iv) Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad,

v) Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema.

Finalmente, hay que mencionar que el ACNUR colabora estrechamente con las acciones llevadas a cabo por el gobierno nacional y los gobiernos locales en el Ecuador (ACNUR, 2018).

3.3.3. Brasil

Los ciudadanos venezolanos llegan al Brasil por la frontera norte de este país. La estadística del ACNUR al 2018 calcula en casi 120 000 inmigrantes, de los cuales mas del 60% han solicitado la condición de refugiado. Las principales barreras para la inmigración venezolana han sido las medidas políticas y judiciales que estado de Roraima ha interpuesto bajo el fundamento de que la inmigración afecta el planeamiento demográfico. Otra barrera a nuestro entender es la del idioma, distinto a los demás de la mayoría de países de América del Sur.

En materia de refugiados, el Brasil ha sido pionero. Es Estado Parte en la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, así como de la Declaración de Cartagena. Trabaja con el apoyo del ACNUR y la dirección de la Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) de ese país.

Brasil reconoce los mismos derechos sociales a los refugiados y los solicitantes de la condición de refugiado. La Ley n.º 9474/97, Ley de Migración, establece mecanismos de protección y garantiza el acceso a servicios básicos. Ha creado vías alternativas (visas humanitarias, permiso de residencia) que permite liberar el sistema de refugio que era considerado como única vía de acceso para la regularización de la situación migratoria.

3.4. Criterios para la elaboración de una política pública sobre refugiados

Los temas abordados hasta este punto nos muestran la necesidad y posibilidad de proponer algunos criterios que podrían ser tomados en cuenta para la elaboración de una política pública para refugiados. Estos criterios surgen a modo de propuesta ya que, como hemos explicado, el aporte de esta investigación se ha centrado en el estudio histórico de la

participación del Perú en organismos internacionales para refugiados en décadas pasadas.

Dicho esto, consideramos que la formulación de una política pública para refugiados tiene que tomar en cuenta los elementos que explicamos en el Diagrama de Venn al inicio de este capítulo y que pueden ser resumidos del siguiente modo:

i) La realidad nacional.

ii) Los principios de la Política Exterior del Perú, expresada en experiencias pasadas (ante la IGCR, la IRO y la UNRRA) y presentes (ante la ONU, el ACNUR, la OIM, y otros foros multilaterales). Este estudio ha demostrado que el tratamiento a los refugiados se ha basado en los principios de solidaridad internacional, el respeto de los derechos humanos y al Derecho Internacional y el apoyo a los mecanismos multilaterales.

iii) El marco jurídico vigente a nivel internacional vinculante o no (Convención de 1951, Protocolo de 1967, Declaración de Cartagena de 1983, Pacto Mundial para los Refugiados) y nacional (el Acuerdo Nacional, la Política Nacional Migratoria, Ley y Reglamento de Migraciones, Ley y Reglamento de Refugiados).

iv) La experiencia peruana en foros multilaterales pasada (ante la IGCR, la IRO y la UNRRA; a través de aportes dinerarios y no dinerarios, así como la recepción de refugiados en territorio nacional) y presente (ante la ONU, el ACNUR, por medio de la cooperación financiera y técnica).

v) La experiencia internacional de otros países de la región (Colombia, Ecuador, Brasil) que han tomado acciones para la atención y asistencia a refugiados en la actualidad.

Adicionalmente, los lineamientos de política pública para refugiados deben considerar las etapas del proceso migratorio (explicado en el Capítulo I), la participación de los diferentes niveles de gobierno y la inclusión de actores internacionales (cooperación internacional) y la sociedad civil. Hemos considerado que existen criterios que son aplicables de modo específico a cada una de las etapas de la migración que hemos examinado. Sin embargo, otros criterios son aplicables a todo el proceso:

a) El fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades involucradas en la atención y asistencia al refugiado: Ministerio de Relaciones Exteriores, Superintendencia de Migraciones (adscrita al Ministerio del Interior).

b) Las relaciones con otros Estados u organismos internacionales relacionados con el tema de los refugiados (ACNUR, OIM) que permitan la cooperación financiera y técnica para la mejor atención y asistencia a los refugiados.

3.4.1. Etapas de preparación y acto migratorio

Estas etapas de la migración guardan relación con el pilar de «recepción y admisión» planteado en el marco de respuesta integral para refugiados del ACNUR. Durante esta etapa del proceso migratorio se tiene que prestar especial atención a la identificación del refugiado y las condiciones de recepción que se ofrecen. Las medidas adoptadas en base a una política pública para refugiados en estas etapas se realizan en general, aunque no exclusivamente, en los puntos de frontera. En consecuencia, los criterios propuestos son:

a) La identificación, registro y documentación. Se sebe procurar garantizar las medidas necesarias para la identificación, registro y documentación de los refugiados, lo que deberá incluir la indicación

de las condiciones o necesidades especiales de atención, tales como mujeres en situación de riesgo, niños no acompañados, personas con discapacidad y personas de la tercera edad.

b) Las condiciones de tránsito, recepción y acceso. Resulta necesario ofrecer las condiciones básicas y suficientes de recepción, tránsito y acceso, considerando las condiciones o necesidades especiales de atención, lo que deberá incluir el acceso suficiente servicios esenciales en las zonas de recepción, seguridad y protección adecuadas.

c) La atención de necesidades esenciales temporales. Se debe garantizar, en la medida de lo posible, a los migrantes llegados al punto de frontera en donde solicitarán la condición de refugiado, las atenciones esenciales mínimas de salud y alojamiento. En esta etapa las medidas adoptadas por el Estado o los organismos internacionales involucrados deben ser temporales e inmediatas.

3.4.2. Etapa de Asentamiento

La segunda etapa, que coincide con el pilar de «atención de las necesidades de apoyo a las comunidades» del marco de respuesta integral para refugiados, incluye las medidas necesarias de atención a los refugiados para permitir la resolución de los problemas mínimos inmediatos de subsistencia hasta lograr una integración definitiva en la sociedad de recepción.

Para esta etapa el inmigrante ya adquirió la calidad de solicitante de refugio o la condición de refugiado. En consecuencia, se tienen que garantizar los derechos reconocidos en los convenios internacionales, así como en las normas internas. Los lineamientos de política pública deberán considerar:

a) En materia de salud, se debe facilitar el acceso a los sistemas nacionales de salud para los refugiados, con especial atención a madres gestantes, recién nacidos y menores de edad.

b) La educación básica regular inclusiva para los menores en edad escolar

c) La promoción de oportunidades laborales y económicas que permitan la inclusión de la mano de obra a un trabajo decente, formal y adecuado a las capacidades e instrucción del refugiado, lo que incluye facilidades para el ejercicio profesional de acuerdo a los convenios internacionales vigentes.

d) Promover el acceso a alimentos nutritivos y suficientes a los refugiados, en especial a las poblaciones mas vulnerables.

e) La adopción de medidas necesarias para garantizar el derecho a la identidad y prevenir el riesgo de la apatridia en las poblaciones refugiadas.

f) La promoción de medidas necesarias que eviten cualquier forma de discriminación y permitan la coexistencia pacífica de los refugiados y las comunidades de acogida.

3.4.3. Etapa de Integración

La etapa de integración está vinculada con una solución definitiva a la situación de los refugiados, en especial la integración local.

a) La adopción de medidas necesarias para la concesión de una condición jurídica duradera y la naturalización de los refugiados que hayan cumplido con los requisitos establecidos a nivel nacional.

b) Tener en cuenta un marco estratégico que permita la integración local de los refugiados en consideración a sus capacidades y formación profesional.

c) Fomento de medidas destinadas al reasentamiento y la repatriación voluntaria a través de la participación de otros Estados.

La formulación de una política pública para refugiados es una labor difícil y que debe ser asumida por las entidades estatales involucradas, los organismos internacionales y la sociedad civil. Las acciones adoptadas por el país hasta este momento son la resultante de una política reactiva del Estado, es decir, se ha buscado solucionar la coyuntura a partir de los recursos económicos y humanos, y el marco jurídico vigente. No obstante, resulta necesario proponer medidas que permitan afrontar situaciones futuras en materia de refugiados. En el caso peruano, urge una política migratoria que signifique una salida legal a los inmigrantes limitando los casos de solicitantes de refugio.

Conclusiones

PRIMERA. La migración es un proceso complejo que implica el cambio de entorno político, social y cultural para la persona que lo afronta. El estudio de los fenómenos migratorios suscita la atención de académicos, políticos y gobernantes alrededor del mundo. El origen y la continuación de los procesos migratorios han sido explicados a través de teorías que ayudan a comprender los movimientos humanos y a proponer medidas de protección a los migrantes. En este marco, el refugiado es también un migrante, sin embargo, por su condición especial, requiere de un trato singular. La definición de refugiado ha variado a través del tiempo a partir de la Convención de 1951, ampliada por el Protocolo de 1967 y, a nivel regional, con la Declaración de Cartagena.

Al igual que la definición de refugiado, las instituciones encargadas de su atención y asistencia han evolucionado en el transcurso del tiempo. Entre las décadas de 1940 y 1950, en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se abrió paso a la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, por sus siglas en inglés), que se encargó de la asistencia a personas desplazadas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Del mismo modo, el Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR, por sus siglas en inglés) hasta 1947 se encargó de administrar los esfuerzos estatales para el reasentamiento de los refugiados de guerra. Ambas Instituciones fueron disueltas cuando sus actividades fueron asumidas por la Organización Internacional para los Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés) en 1947.

SEGUNDA. En relación a la participación del Perú en los organismos internacionales para refugiados entre 1946 y 1952 hemos llegado a varias conclusiones. En primer lugar, la participación peruana solo puede ser entendida bajo el contexto internacional y nacional. En principio, los países del mundo salían de la Segunda Guerra Mundial, con todas las consecuencias que ello trajo para las poblaciones y las economías locales, y se preparaban para iniciar una nueva fase de enfrentamientos: la Guerra Fría. La gestación de la Organización de Naciones Unidas, asimismo, planteó un nuevo orden mundial basado en el mantenimiento de la paz internacional, la promoción y protección de los derechos humanos, y la cooperación internacional.

A nivel nacional, por otro lado, la participación peruana debe ser comprendida a través de los Gobiernos de la década de 1940. La presidencia de Prado y Ugarteche estuvo envuelta en medio de las consecuencias generales de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de Bustamante y Rivero, pese a las medidas implementadas, no logró un consenso político, ni un sistema económico que responda a la crisis generalizada. El régimen militar de M. A. Odría, aunque con mejoras económicas, centró su atención a las poblaciones migrantes del interior del país hacia la capital. No obstante, En un contexto de Guerra Fría, sendos Gobiernos mostraron un acercamiento al bloque encabezado por los Estados Unidos.

Así, la intervención del Perú se dio a través de la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, por sus siglas en inglés), el Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR, por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional para los Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés). Podemos dividir las acciones específicas de nuestro país en dos grupos. La primera destinada a la atención de las poblaciones desplazadas y refugiados de la Segunda Guerra Mundial y que se dieron fuera del territorio nacional a través de la UNRRA. La labor peruana en este caso se circunscribió a aportes económicos y de mercancías a través de la

Comisión Mixta de Abastecimientos de la UNRRA. El segundo relacionado con la acogida de refugiados en territorio peruano, por medio de los mecanismos establecidos por el IGCR y la IRO, y enmarcado en el programa de inmigración establecido por el Estado.

La participación peruana se resume en una dicotomía: los lineamientos de política exterior y los deseos de ayuda humanitaria, frente a la realidad burocrático política y económica del país. En el primer aspecto ubicamos el intento de acercamiento al bloque occidental por parte del Perú, el deseo de participación en foros multilaterales como elemento de proyección hacia el exterior, el respeto y consideración de los principios de solidaridad y responsabilidad internacionales, así como la ayuda humanitaria a los refugiados. En el segundo aspecto tienen que considerarse los debates políticos domésticos, con especial mención al enfrentamiento Poder Ejecutivo – Partido Aprista de la década de 1940 y el golpe de Estado de 1950; la busca de promoción de la industria nacional exportadora, a través de los productos ofrecidos a la UNRRA; el mejoramiento del capital humano y colonización de las tierras en el marco del programa nacional de inmigración y el Acuerdo celebrado con el IGCG.

TERCERA. El Perú no ha elaborado un dispositivo operacional para la atención del problema de los refugiados. Sin embargo, bajo la concepción de que una política pública es el conjunto de decisiones o acciones adoptadas por actores públicos a fin de resolver una problemática puntual, el Estado peruano viene desarrollando una política pública para refugiados. Esta política es reactiva, es decir, ha respondido a las coyunturas pasadas y actuales a partir de la estructura político burocrática y los recursos disponibles del momento. En la actualidad el problema del refugio es abordado por las instituciones nacionales involucradas, la labor del ACNUR en el Perú, el marco jurídico nacional e internacional vigente y exigible, y las medidas adoptadas

para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y los derechos fundamentales de los refugiados.

La experiencia de algunos países de la región ante la emigración masiva por la situación de crisis en Venezuela nos permite arribar a algunas conclusiones. En primer lugar, la institución del refugio ha sido utilizada indiscriminadamente por la población emigrante como alternativa para el acceso legal al territorio de otro país., Los países han desarrollado medidas a partir de políticas migratorias que permitan regularizar la situación de los venezolanos y para limitar la institución del refugio a aquellos casos realmente necesarios. Los Estados que han recibido gran número de inmigrantes se han mostrado abiertos a la ayuda y asistencia a los solicitantes de refugio; sin embargo, hubo un giro de postura frente al número elevado de aquellos que ponen en una situación delicada los servicios estatales básicos (salud, educación, saneamiento, vivienda).

Los criterios que deben guiar una política pública para refugiados en el Perú deben considerar: la realidad nacional, los principios de la Política Exterior peruana, el marco jurídico nacional e internacional vigente y exigible, y la experiencia nacional e internacional sobre la atención y asistencia a refugiados. Para la presente investigación se consideraron criterios siguiendo las etapas o fases de la inmigración: preparación, acto migratorio, asentamiento e integración; y otros criterios que son transversales a todo el proceso.

Referencias

FUENTES PRIMARIAS

A. Archivos de la Cancillería

Ministerio de Relaciones Exteriores. (1944). Delegación de la UNRRA en Lima. *Noticiario Semanal*, 93. Lima.

_____ (1945). El problema de la inmigración a nuestro país. Información Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Noticiario Semanal*, 136. Lima.

_____ (1946). Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sobre la política inmigratoria. *Noticiario Semanal*, 189. Lima.

_____ (1946). Segundo Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sobre la política inmigratoria. *Noticiario Semanal*, 239. Lima.

_____ (1946). *7-0-B: Registro de entrada, Sociedad de Naciones*. Lima.

_____ (1946). *7-0-B: Registro de salida, Sociedad de Naciones. Lima.*

_____ (1946). *7-9-A: Registro de entrada, Comisiones Internacionales. Lima*

_____ (1946). *7-9-A: Registro de salida, Comisiones Internacionales. Lima.*

_____ (1946). *7-9-D: Registro de entrada, Consejeros Comerciales. Lima.*

_____ (1946). *7-9-D: Registro de salida, Consejeros Comerciales. Lima.*

_____ (1946). *7-7-A: Registro de entrada, Delegaciones a Congresos y Conferencias,* Lima.

_____ (1946). *7-7-A: Registro de salida, Delegaciones a Congresos y Conferencias,* Lima.

_____ (1947). *7-0-B: Registro de entrada, Sociedad de Naciones*. Lima.

_____ (1947). *7-0-B: Registro de salida, Sociedad de Naciones. Lima.*

_____ (1947). *7-9-A: Registro de entrada, Comisiones Internacionales. Lima*

_____ (1947). *7-9-A: Registro de salida, Comisiones Internacionales. Lima.*

_____ (1947). *7-9-D: Registro de entrada, Consejeros Comerciales. Lima.*

_____ (1947). *7-9-D: Registro de salida, Consejeros Comerciales. Lima.*

_____ (1947). *7-7-A: Registro de entrada, Delegaciones a Congresos y Conferencias,* Lima.

_____ (1947). *7-7-A: Registro de salida, Delegaciones a Congresos y Conferencias,* Lima.

_____ (1947). *5-17: Registro de entrada, Embajada del Perú en Gran Bretaña.* Lima.

_____ (1947). *5-17: Registro de salida, Embajada del Perú en Gran Bretaña.* Lima.

_____ (1948). *7-9-A: Registro de entrada, Comisiones Internacionales. Lima*

_____ (1948). *7-9-A: Registro de salida, Comisiones Internacionales. Lima.*

_____ (1948). *7-7-A: Registro de entrada, Delegaciones a Congresos y Conferencias,* Lima.

_____ (1948). *7-7-A: Registro de salida, Delegaciones a Congresos y Conferencias,* Lima.

_____ (1948). *5-17: Registro de entrada, Embajada del Perú en Gran Bretaña.* Lima.

_____ (1948). *5-17: Registro de salida, Embajada del Perú en Gran Bretaña.* Lima.

B. Sección de Gestión de Archivos y Registros de la Organización de las Naciones Unidas

Fondo: *United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) (1943-1946)*

- **Sub fondo:** *Latin America – Procurement Offices*

  Serie: *Latin America – Procurement Offices*

  Carpeta: *Peru – Government Official - Cabinet* (S-1420-0000-0087)

  Carpeta: *Peru – Government Officials – Correspondence with* (S-1420-0000-0088)

  Carpeta: *Mixed Commission – Accounts* (S-1420-0000-0089)

  Carpeta: *Budged Office* (S-1420-0000-0090)

- **Sub fondo:** *Bureau of Services*

  Serie: *Executive Office – Country Files*

  Carpeta: *Peru – Contributions* (S-1249-0000-0120)

- **Sub fondo:** *Controller and Public Information*

  Serie: *Executive Office – Country Files*

  Carpeta: *Peru – Budget – Commodities to be Acquired* (S-1170-0000-0395)

  Carpeta: *Peru – Finance Contributions* (S-1170-0000-0396)

- **Sub fondo:** *Bureau of Supply*

  Serie: *Executive Office – Country Files*

  Carpeta: *Peru* (S-1186-0000-0039)

  Serie: *Procurement Coordination Division – Executive Office – Country Files*

  Carpeta: *Peru* (S-1197-0000-0059)

  Serie: *Procurement Coordination Division – Latin American Branch – Country Files*

  Carpeta: *Peru – Ability to Contribute to Supplies to UNRRA* (S-1202-0000-0046)

  Carpeta: *Peru – Contribution* (S-1202-0000-0047)

  Serie: *Food Division – Executive Offices (Office of the Director) – Country Files*

  Carpeta: *Peru* (S-1228-0000-0083)

  Carpeta: *Peru* (S-1228-0000-0084)

  Serie: *Food Division – Shipping and Programming Branch – Country Files*

  Carpeta: *Peru – Procurement* (S-1230-0000-0115)

  Serie: *Food Division –Grains and Fats Branch – Country Files*

  Carpeta: *Peru* (S-1231-0000-0083)

  Serie: *Food Division – Animal Proteins and Food Branch – Country Files*

  Carpeta: *Peru* (S-1232-0000-0080)

  Carpeta: *Peru* (S-1232-0000-0081)

  Serie: *Food Division – Beverages Sugar and Vegetables Branch – Country Files*

Carpeta: *Peru – Sugar* (S-1233-0000-0039)

Serie: *Clothing, Textiles and Footwear Division – Office if the Director – Country Files*

Carpeta: *Peru – Raw Cotton* (S-1234-0000-0258)

Carpeta: *Peru – Raw Wool* (S-1234-0000-0259)

- **Sub fondo:** *Office of the Historian*

Serie: *Monographs, Documents and Publications*

Carpeta: *Monographs - BS/Food-12 - Bureau of Supply, Food Division - Procurement of Fish in Peru by George Peterson* (S-1021-0013-16)

BIBLIOGRAFÍA

A. Migraciones y refugiados

Aguilar-Idáñez, M.-J. & Buraschi, D. (2017) Migrantes y refugiados: apuntes clave para un nuevo relato. *Revista Lusofona de Educacao*, 37(37), 103–116. Recuperado de https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.24140/issn.1645-7250.rle37.07

Arango, J. (1985). Las "Leyes de las Migraciones" de E. G. Ravenstein, cien años después. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 32, 7-26. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=250715.

Byrne, K. (2017). ¿Migrante, refugiado o menor? Es importante para los niños en Europa. *Revista Migraciones Forzadas*, (54), 94–96. Recuperado de http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=121660723&lang=es&site=eds-live&scope=site

Cantor, D. J., & Mora, D. T. (2015). ¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 15(1),

165–194. Recuperado de https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1016/j.amdi.2015.06.002

Cortizo, J. (1993). Tipología de las migraciones internacionales. *Polígonos: Revista de geografía*, 3, 9-24. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=716265.

Demant, E. (2013). 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados : avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. Recuperado de http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.545270&lang=es&site=eds-live&scope=site

García, R. (2003). Un estado de la cuestión de las teorías de las migraciones. *Historia Contemporánea*, 26, 329-351. Recuperado de http://www.ehu.eus/ojs/index.php/HC/article/view/5455.

Lee, E. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 47-57. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/2060063.

Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/2938462.

Micolta, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo social (Universidad Nacional de Colombia)*. 7, 59-76. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4391739

Organización Internacional para las Migraciones. (2015). *Fundamentos para la Gestión de la Migración*. Recuperado de http://www.crmsv.org/documentos/iom_emm_es/

Pinyol-Jiménez, G. (2017). Sobre migraciones y refugio: de los conceptos y de su marco normativo en el escenario internacional. Tiempo de Paz, (127), 17–25. Recuperado de http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=129887233&lang=es&site=eds-live&scope=site

Rada, A. (2016). Situación de los refugiados LGBTI en Europa: trayectoria y retos del derecho de asilo en la Unión Europea. *Tiempo de Paz*, (120), 81–88. Retrieved from http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=116841669&lang=es&site=ehost-live

Rubio Correa, P. (2013). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 : tratamiento normativo y realidad. *Agenda Internacional*, 6(12), 137-148.

Silvestre, J. (2000). Aproximaciones teóricas a los movimientos migratorios contemporáneos: Un estado de la cuestión. *Historia Agraria*, 21, 157-192. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=197361.

Soltész, B. (2011). La Emigración Croata en Sudamérica. *Délkelet Európa – South-East Europe*, 2(1), 1-5. Recuperado de http://www.southeast-europe.org/pdf/05/DKE_05_e_m_sb.pdf.

Valdez Arroyo, F. de M. (2004). *Ampliación del concepto de refugiado en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vecchioni, S. (2017). El reconocimiento del estatuto de refugiado por motivo de violencia basada en el género durante situaciones de conflicto armado. *Anuario de Derechos Humanos*, (13), 43-62. doi:10.5354/0718-2279.2017.46898

B. Políticas públicas y políticas sobre refugiados

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR. (2018). Supplementary Appeal. January – December 2018 Recuperado de https://www.unhcr.org/the-global-appeal-and-supplementary-appeals.html

_____ (2018a). Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2018. Recuperado de https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf

_____ (2019). Global Appeal. 2018-2019. Recuperado de https://www.unhcr.org/the-global-appeal-and-supplementary-appeals.html

Arango, R. (2013). Solidaridad, democracia y derechos. *Revista de Estudios Sociales,* 46 (mayo-agosto), 45-53. Recuperado de http://dx.doi.org/10.7440/res46.2013.05

Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas.

López, M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región y sociedad. Hermosillo*, 24 (55), 159-197. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10224546005

Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. (2008). *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito. Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7022.pdf

Parsons, W. (2012). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción de Atenea Acevedo. Buenos Aires: Miño y Ávila SRL.

Röth, A. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de Administración*. Cali, 19(30), 115-137. Recuperado de http://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/cuadernosadmin/article/view/1173

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Vedung, E., Rist, R. & Bemelmans-Videc, M.-L. (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Estados Unidos de América: Transaction Publishers.

C. Organismos internacionales para refugiados

Donald S. Howard. (1944). International Relief and Welfare Program of Unrra. The Compass, 25(2), 3. Retrieved from http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.23705903&lang=es&site=eds-live&scope=site

Fischel de Andrade, J. H. (2011). Fischel de Andrade, J. H. (2011). Brazil and the International Refugee Organization (1946–1952). *Refugee Survey Quarterly*, 30(1), 65–88. Recuperado de https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1093/rsq/hdq043

Herbert W. Briggs. (1944). The UNRRA Agreement and Congress. The American Journal of International Law, 38(4), 650. https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.2307/2192799

Lane, M. (1952). Who Share Our Concern for These People. The Resettlement of Unwanted Refugees by the International Refugee Organization. *Social Service Review*, 26(3), 270-283. Recuperado de http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/30018950

International Refugee Organization. (1947a). *International Organization*, 1(1), 137-138. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703532

_____ (1947b). *International Organization*, 1(2), 359-360 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703883

_____ (1947c). *International Organization*, 1(3), 526-528. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704258

_____ (1948a). *International Organization*, 2(1), 130-132 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704212

_____ (1948b). *International Organization*, 2(2), 362-362. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3030303º

_____ (1948c). *International Organization*, 2(3), 533-536. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3030349

_____ (1949a). *International Organization*, 3(1), 156-158 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703923

_____ (1949b). *International Organization*, 3(2), 351-353 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703756

_____ (1949c). *International Organization*, 3(3), 538-542. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703582

_____ (1949d). *International Organization*, 3(4), 717-718 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703631

_____ (1950a). *International Organization*, 4(1), 133-135 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704132

_____ (1950b). *International Organization*, 4(2), 323-325 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704176

_____ (1950c). *International Organization*, 4(3), 492-493 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703671

_____ (1950d). *International Organization*, 4(4), 680-681. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704006

_____ (1950). *Social Service Review*, 24(2), 252. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/30018485

_____ (1951a). *International Organization*, 5(1), 209-211 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703805

_____ (1951b). *International Organization*, 5(3), 606-608. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704052

_____ (1951c). *International Organization*, 5(4), 799-800 . Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703469

_____ (1952a). *International Organization*, 6(1), 125-127. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703720

_____ (1952b). *International Organization*, 6(2), 306-310. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704095

_____ (1952c). *International Organization*, 6(3), 447-448. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2703971

Malin, P. M. (1947). The Refugee: A Problem for International Organization. *International Organization*, 1(3), 443. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2704244

Oyen, M. (2015). The Right of Return: Chinese displaced persons and the International Refugee Organization, 1947–56. *Modern Asian Studies*, 49(2), 546–571. Recuperado de https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1017/S0026749X14000420

Padilla, A. (1998). Inmigración de los Refugiados de Guerra. *Boletín de Lima*. 114(20), 105-111.

Rucker, A. (1949). The Work of the International Refugee Organization. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 25(1), 66. Recuperado de https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.2307/301906

Schwartz, A. (1948). International Refugee Organization. *The American Jewish Year Book*, 50, 473-483. Recuperado de http://www.jstor.org.*ezproxybib*.pucp.edu.pe:2048/stable/23603367

D. Historia del Perú

St John, R. B. (1999). *La Política Exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios Diplomáticos del Perú.

Contreras, C. & Cueto, M. (2007). *Historia del Perú Contemporáneo*. Cuarta Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pease, H. & Romero, G. (2013). *La Política en el Perú del Siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Thorp, R. & Bertram, G. (2013). *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.

E. Marco jurídico

Convención de la Organización de Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. Aprobada en Addis Abeba, Etiopía, 10 de setiembre de 1969.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951.

El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, publicado en diciembre de 1992.

Pacto Mundial sobre Refugiados. Aprobado en Nueva York, Estados Unidos de América, 17 de diciembre de 2018.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Firmado en Nueva York, Estados Unidos de América, 31 de enero de 1967.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptado en Cartagena, Colombia, 19 al 22 de noviembre de 1984.

Ley del Refugiado, Ley n.º 27891. Lima, Perú, 20 de diciembre de 2002.

Reglamento de la Ley del Refugiado, Decreto Supremo n.º 119-2003-RE. Lima, Perú, 10 de octubre de 2003.

Reglamento que regula las Políticas Nacionales, Decreto Supremo n.º 029-2018-PCM. Lima, Perú.