

APUNTES SOBRE LA LEY 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO Y SU REGLAMENTO: HACIA LA BÚSQUEDA DE LA REGULACIÓN INTEGRAL SOBRE EL RETORNO

Javier H. Espinoza Escobar / Pilar Charro Baena¹

Resumen:

Con la emisión del Decreto Supremo No. 035-2013-RE que aprueba el reglamento de la Ley 3001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado se pretende completar el marco normativo que sustente una política integral sobre el retorno de los peruanos en el extranjero, con independencia de su situación migratoria, a través de incentivos y acciones que propicien su adecuada reinserción económica y social, en clave de respeto de los derechos fundamentales.

Palabras Clave:

Migración, política migratoria, inmigrantes, retorno, migrante retornado.

Sumario:

1. Cuestiones preliminares. 2. Hacia una política integral sobre migraciones en el Perú. 3. La regulación del retorno en la legislación peruana. 4. Ley N° 28182, de Incentivos Migratorios. 5. Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado y su Reglamento, Decreto Supremo No. 035-2013- RE. 5.1. Beneficios a favor del migrante retornado. 6. Conclusión.

¹ Profesor principal de Derecho del Trabajo de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (Chiclayo, Perú) y Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España), respectivamente.

1. Cuestiones preliminares

Tal como se señala en el *Informe Perfil Migratorio del Perú al año 2012*, en las últimas décadas la migración internacional ha tenido un comportamiento creciente. Diversas han sido las causas que han impulsado esta tendencia: la búsqueda de mejores perspectivas de vida, la procura de mejores condiciones de empleo y salariales, la posibilidad de alcanzar posiciones adecuadas a nivel socio-profesional, la oportunidad de ascender a la escala social, la posibilidad de asimilarse al grupo de referencia, la necesidad de asentarse en un lugar librado de peligros que acechan en tiempos de dictaduras, guerras y conflictos armados, en general, han sido los principales factores que han empujado a los nacionales de los países sudamericanos a emigrar, ya sea en dirección hacia otros destinos regionales o bien hacia fuera del subcontinente².

En los últimos 82 años, más de tres millones y medio de peruanos (3 560 663 peruanos) emigraron del Perú hacia el exterior. De estos, 2 444 634 peruanos lo hicieron entre los años 1990 y 2011. Si bien en promedio cada año salieron 111 120 peruanos, con una tendencia creciente; a partir del año 2009, ha disminuido la velocidad de salida, debido fundamentalmente a la crisis económica de las principales economías del mundo donde residen los peruanos. No obstante, en términos acumulados la emigración peruana sigue aumentando³.

Actualmente, los países de destino con el mayor número de peruanos son EEUU (31, 5%), España (16%), Argentina (14,3%), Italia (10,1%), Chile (8,8%), Japón (4,1%) y Venezuela (3,8%). El resto de países agrupa el 11,4%⁴.

Por su parte, el Informe n° 146 de la Defensoría del Pueblo advierte que entre 1990 y 2007 dos millones de peruanos salieron del país para residir en el extranjero, siendo los principales motivos de su decisión los de índole económica y familiar. Esta inmigración se caracteriza por ser

² Según SÁNCHEZ son determinantes de la migración peruana los factores económicos (asociados a la falta de empleo y los bajos niveles de ingresos en comparación con los países de destino), factores demográficos (cuyo origen radica en el crecimiento demográfico que a su vez trae como consecuencia el incremento de la población joven en edad productiva que crece sin poder insertarse en la economía) y factores sociales (como consecuencia de violencia política y desplazados, la cadena familiar o redes familiares, las expectativas profesionales, el estudio y la inseguridad ciudadana, entre otros motivos.). Cfr. SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal, *Perfil Migratorio del Perú 2012*, 1ª. ed. Organización Internacional para las Migraciones, Lima, 2012, p. 49. Ubicado el 10.VII.2014 en http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1054/libro.pdf

³ Cfr. SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal, *Ob. cit.*, pp. 82 -83.

⁴ Nota de prensa N. 008- 16 Enero 2013, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

mayoritariamente femenina (53,3%), joven/adulta (el 67,3% fluctúa entre los 20 y 39 años) y proviene de sectores socioeconómicos de ingresos medios y medio bajo (63,2%)⁵.

2. Hacia una política integral sobre migraciones en el Perú

Durante mucho tiempo, el fenómeno de la inmigración ha tenido en el Perú un papel marginal dentro de las agendas políticas⁶, a pesar del incremento de la migración, fundamentalmente, internacional.

Una de las razones fundamentales para ello radicaba en la ausencia de un análisis empírico de las determinantes de la migración de peruanos al extranjero, como paso previo a la formulación de políticas públicas integrales relacionadas con la migración y no solo referidas a minimizar la pérdida de capital humano o a maximizar el retorno del capital humano y monetario que los peruanos han adquirido en el exterior⁷.

Desde un pasado reciente, el Estado peruano ha mostrado un creciente interés. En el año 2010, el Informe Defensorial n° 146 puso de manifiesto que en el Perú se había desarrollado una política migratoria que privilegió, básicamente, “la perspectiva de seguridad frente a la inmigración, así como la protección y atención de los nacionales que deciden emigrar al extranjero”⁸. También se llamó la atención acerca de la oportunidad de avanzar hacia la implementación de una política integral en materia de migraciones que, desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, comprenda tanto a los migrantes peruanos como a los extranjeros que migran al Perú, en cada una de las etapas del proceso migratorio.

En el mismo sentido, en el *Informe perfil migratorio 2012* se dejó en evidencia que se habían

⁵ ALFARO e IZAGUIRRE afirman que la migración peruana es de carácter principalmente laboral que en los últimos años ha diversificado destinos y perfiles de los inmigrantes, con un claro aumento de la inmigración femenina como pioneras de las cadenas migratorias. Cfr. ALFARO ARAMAYO, Yolanda e IZAGUIRRE VALDIVIESO, Lorena, “Migración de retorno en la región andina: Hacia una agenda de investigación”. *Tukuymigra*, núm. 6, octubre, 2011, p. 38.

⁶ Expresivamente lo señala IZAGUIRRE afirmando que: “En la región andina, pensar en la migración de retorno no ha sido una prioridad para la investigación académica”. Cfr. IZAGUIRRE VALDIVIESO, Lorena, “De la relativa ausencia a la creciente presencia: la migración de retorno en el escenario de la Región Andina. Los casos de Perú y Ecuador”, Ponencia presentada al IV Congreso de la Red Internacional Migración y Desarrollo “Crisis global y estrategias migratorias: hacia una redefinición de los políticas”, 18,19 y 20 de mayo, Flacso, Quito. Ubicado el 11.I.2014 en http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1308864287.Ponencia_Lorena_Izaguirre.pdf.

⁷ Cfr. DE LOS RÍOS, Juan y RUEDA, Carlos, *¿Por qué migran los peruanos al exterior? Un estudio sobre los determinantes económicos y no económicos de los flujos de migración internacional de peruanos entre 1994 y 2003*, CIES, Lima, 2005, p. 5. Ubicado el 5.VII.2014 en <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/por-que-migran-los-peruanos-al-exterior.pdf>.

⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los peruanos migrantes*. Informe N° 146. 1ª. ed., 2009, p. 11. Ubicado el 30.VI.2014 en <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-146.pdf>.

producido “importantes avances desde el Estado para afrontar la problemática de los peruanos en el exterior e impulsar la gobernabilidad de las migraciones. Ello, desde la incorporación del tema migratorio en las competencias, funciones y agendas de algunas instituciones públicas, el diseño e implementación de distintas políticas, programas y proyectos sectoriales en la materia, hasta la generación de nuevos espacios de articulación y participación interinstitucional para la implementación y coordinación de políticas públicas en materia migratoria”, medidas que; sin embargo, dejan retos pendientes y temas concretos a impulsar para fortalecer la política del Estado en materia migratoria con el fin de lograr una gestión integral de los flujos migratorios.

Según la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), para lograr un tratamiento integral en materia migratoria, los Estados debían establecer programas de retorno asistido que beneficien no sólo a los migrantes irregulares y a solicitantes de asilo, sino a todos los migrantes que requieran apoyo para volver a su lugar de origen. Tales programas deben tener como factores clave los siguientes⁹: a) El fomento del retorno voluntario como primera opción; b) Medidas para garantizar un retorno seguro y digno cuando éste sea un retorno obligado por aplicación de la ley; c) Fomento de la sustentabilidad del retorno, lo cual significa aliviar las presiones que conducen a renovados intentos de la migración indocumentada; d) Facilitación de reintegración económica, social y cultural del retornado y e) Alianzas y colaboración en la instrumentación del retorno.

En el presente artículo nos referiremos de modo breve al marco normativo nacional que sustentan los programas de retorno y reinserción, con ocasión de la aprobación de la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado y del Decreto Supremo No. 205-2013-EF (15.08.2013) que reglamenta el acogimiento a los incentivos tributarios previstos en el artículo 3 de la Ley 30001 y el Decreto Supremo No. 035-2013 (23.08.2013) que aprueba el reglamento de la Ley 30001 – Ley de Reinserción económica y social para el Migrante Retornado.

3. La regulación del retorno en la legislación peruana

El derecho al retorno queda consagrado en los grandes pactos internacionales. Así, en el párrafo 2° del art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, y en el art. 8 de la Convención sobre los Derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares de 1990¹⁰.

El retorno, es entendido como el “acto de regresar de un país de destino o tránsito, al país de origen o de tránsito previo”¹¹. Lejos de configurarse como una manifestación coyuntural, secundario o

⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Migraciones y Derechos Humanos. Ob. cit.* pp. 95-96.

¹⁰ Ratificada por el Perú el 14 de setiembre de 2005.

subordinado del proceso migratorio, es concebido por la OIM como un componente integral y fundamental de la migración internacional, y que concierne a todos los países, aunque sea en distinto grado¹². Una gran parte de los retornos son espontáneos, esto es, el inmigrante no se acoge a ningún programa institucional o de retorno normativo. Sin embargo, en la actualidad están cobrando un creciente protagonismo los retornos asistidos o incentivados.

El derecho al retorno contiene varios aspectos, entre ellos, el derecho a permanecer en el propio país, a regresar al país después de una salida y también a ingresar por primera vez en caso de que se trate de una persona que haya nacido fuera, pero que posea la nacionalidad de país al que decide inmigrar¹³.

En relación con este derecho, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 67 de la Convención *Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, los Estados tienen el deber de adoptar medidas para promover el retorno ordenado de los trabajadores migratorios y sus familiares, así como para fomentar condiciones económicas adecuadas para el reasentamiento y reintegración social y cultural de los retornantes en el Estado de origen. Estas medidas deben regirse por tres principios que informan el establecimiento de programas de retorno: *La voluntad*, es decir, la autonomía con la que debe actuar el individuo para involucrarse o no en un proceso de retorno en base a una información cierta, adecuada, disponible y objetiva; *la seguridad*, referida al derecho que tiene el individuo a que se le brinden todas las condiciones materiales y jurídicas que le garanticen la integridad física y psíquica del individuo; es decir, un retorno en condiciones adecuadas; y *la dignidad* que implica que el proceso de retorno y todas sus componentes, tengan a la persona humana como el eje central de las diversas políticas que con tal fin se implementen¹⁴.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) existe una evolución ascendente de los peruanos retornantes del exterior en el periodo 2003-2005 fueron 32, 240; en el periodo 2006-2008 fueron 58, 892; y en el periodo 2009-2011 llegaron 104, 705;

¹¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Fundamentos de gestión de las migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales*, Vol. III: Gestión de la Migración. Tema 3.9: Migración de Retorno. Ginebra: OIM, 2006

¹² http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/return_migration_challenges_120208/MC_INF_293_Migracion_de_Retorno.pdf.

¹³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Migraciones y Derechos Humanos*. Ob. cit., p. 94.

¹⁴ Cfr. MENDIOLA HIDALGO, Mariana: "El retorno de los emigrantes peruanos. Un análisis de los mecanismos de gestión del retorno en el Perú desde el enfoque de los derechos humanos" en *Tukuymigra*, núm. 1, noviembre, 2009, pp. 4-5.

registrándose en este último caso un fuerte incremento de peruanos que retornaron a nuestro país con respecto a los anteriores periodos de años. La mayoría ha retornado de Chile (36,823), EEUU (16,546) y España (13,403)¹⁵.

4. Ley N° 28182, de Incentivos Migratorios

Desde el año 2004, el Perú contaba con una Ley de Incentivos Migratorios, aprobada durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, la Ley N° 28182 de Incentivos Migratorios, publicada el 24 de febrero de 2004, que tuvo como objetivo “promover el retorno de los peruanos en el extranjero para dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales, estableciendo incentivos y acciones que propicien su regreso para contribuir a generar empleo productivo y mayor recaudación tributaria”. El Reglamento de la Ley 28182 fue aprobado por Decreto Supremo N° 028-2005-EF, y publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 1 de marzo de 2005. Inicialmente, la vigencia de la Ley estaba prevista por un plazo de cinco años, contados a partir de la fecha de la reglamentación, esto es, vencía el 2 de marzo de 2010. Sin embargo, la Ley N° 29508, publicada en el Diario Oficial el 12 de marzo de 2012 ampliaba el plazo de vigencia por tres años, de forma que finalizará el 13 de marzo de 2013. La causa de tal ampliación se debió a la crisis internacional del año 2008 que golpeó a varios países de destino de los peruanos y al endurecimiento de las políticas migratorias de estos países¹⁶.

La Ley de Incentivos Migratorios fue concebida como una iniciativa orientada a promover los medios legales que facilitasen el retorno voluntario de los peruanos que desearan iniciar actividades profesionales o económicas en el territorio nacional, siempre que contribuyesen a generar empleo productivo¹⁷. En verdad, se trataba de una norma en la que a través de beneficios tributarios, se buscaba que los beneficiarios contribuyan a generar empleo productivo y a mejorar la recaudación tributaria, pero representaba un hecho aislado en el marco de una gran falta de interés del Estado sobre la cuestión migratoria¹⁸.

¹⁵ Proyecto de Ley 1540/2012-PE, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, Exposición de Motivos, p. 12. Ubicada el 12.V.2014 en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d491241b9e052f7405257a880072999a/\\$FILE/PL01540290912.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d491241b9e052f7405257a880072999a/$FILE/PL01540290912.PDF).

¹⁶ Proyecto de Ley 1540/2012-PE, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, Exposición de Motivos, p. 10. Ubicada en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d491241b9e052f7405257a880072999a/\\$FILE/PL01540290912.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d491241b9e052f7405257a880072999a/$FILE/PL01540290912.PDF)

¹⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Migraciones y Derechos Humanos. Ob. cit.* p. 164.

¹⁸ IZAGUIRRE, Lorena, “De la relativa ausencia a la creciente presencia: la migración de retorno en el escenario de la Región Andina...”, cit.

Era una Ley con ámbito subjetivo limitado. Tenía como destinatarios a los peruanos que hayan permanecido en el exterior al menos cinco años y que manifestasen por escrito a la autoridad competente su interés de retornar al país y tuvieran la intención de residir permanentemente en el Perú un tiempo no inferior a cinco años. Junto a estos elementos meramente temporales, la Ley exigía un elemento cualificado: tener la intención de llevar a cabo un proyecto empresarial propio, razón por la cual no podían acogerse a esta ley los que vienen como dependientes de un empleador.

Como se comprueba, primaba la idea de retornado como sujeto de desarrollo al servicio de las prioridades socio-económicas del país de origen, al que además se le exigían requisitos tanto de permanencia en el exterior antes del retorno, como de limitación a la re-emigración con posterioridad a su vuelta para conservar los beneficios o incentivos que se le habían concedido. Por otro lado, no se incorporó como beneficiarios de esta norma a los ciudadanos peruanos que retornasen de manera forzada al Perú en razón de su condición migratoria.

Quizá precisamente por su ámbito limitado, esta norma no logró captar el interés esperado de los peruanos que residen en el extranjero.

Por otro lado, según cifras oficiales proporcionadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Ley 28182 ha beneficiado desde su entrada en vigencia hasta mediados de 2012 a setecientos ochenta (780) connacionales de los aproximadamente ciento sesenta y tres mil seiscientos noventa y siete que retornaron al país durante el periodo 2006-2011¹⁹.

Comentando el marco jurídico que regía la política migratoria peruana hasta el año 2009, la Defensoría del Pueblo señaló que las normas no estaban adecuadamente integradas ni vinculadas sectorialmente; razón por la cual planteó la necesidad de emitir una norma marco que “establezca las pautas de la política de protección de los migrantes en cada etapa del proceso migratorio, que guíe el accionar del Estado en su conjunto involucrando a todos los actores, incluida la sociedad civil”²⁰. Se hacía necesario pues preparar una norma que articulase convenientemente, también en lo correspondiente al retorno, a todos los involucrados.

De la misma opinión era MENDIOLA quien destacaba la incongruencia que significó adoptar medidas aisladas de repatriación sin la adopción de acciones que facilitasen la inserción adecuada

¹⁹ Proyecto de Ley 1540/2012-PE, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, Exposición de Motivos, p. 9. Ubicada en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d491241b9e052f7405257a880072999a/\\$FILE/PL01540290912.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d491241b9e052f7405257a880072999a/$FILE/PL01540290912.PDF).

²⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Migraciones y Derechos Humanos*. Ob. cit. p. 124.

en el mercado laboral de los potenciales migrantes: las medidas a adoptar, según la autora, deberían implementarse en varias direcciones: políticas, sociales, económicas, legales y morales; además, deberían prever medidas específicas para cada etapa del Retorno, es decir el antes, el durante y el después. De esta forma, dejó en evidencia que la Ley 28182 carece de relación con una política general de planificación y utilización de los recursos humanos que tengan en cuenta la dignidad de la persona que retorna²¹.

5. Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado y su Reglamento, Decreto Supremo No. 035-2013-RE

El 13 de marzo de 2013 se aprobó la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado²², conocida como ley de Retorno. El proyecto de Ley, con el N° 1540, fue presentado por el Presidente de la República Ollanta Humala y el Primer Ministro Juan Jiménez. De acuerdo con la Cuarta Disposición Complementaria Final de la ley se estableció un plazo no mayor de sesenta días hábiles a contar desde la publicación de la norma para que el Poder Ejecutivo reglamentase la Ley.

El 15 de agosto de 2013 fue publicado el Decreto Supremo No. 205-2013-EF que reglamenta el acogimiento a los incentivos tributarios previstos en el artículo 3 de la Ley 30001 – Ley de Reinserción económica y social para el Migrante Retornado, en adelante, el RIT. El 23 de mismo mes se publicó el Decreto Supremo No. 035-2013-RE que aprueba el Reglamento de la Ley 30001- Ley de Reinserción económica y Social para el Migrante retornado, regulando, específicamente, los beneficios no tributarios, en adelante, el RINT.

La nueva Ley se enmarca en el proceso de desarrollo de políticas específicas sobre retorno que se están adoptando en los últimos años en la Región Andina²³. Comenzó Ecuador, cuya Constitución de 2008 es punto de referencia esencial en la construcción de la política integral de migración y ha permitido aprobar diferentes medidas, como el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” y los planes sectoriales que lo concretan: Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones 2007-2010; Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX 2020); y el Plan Nacional de Desarrollo Social, Productivo y Ambiental 2007-2015. Más tarde le siguió Colombia, mediante la Ley núm.

²¹ MENDIOLA HIDALGO, Mariana: “El retorno de los emigrantes peruanos. Un análisis de los mecanismos de gestión del retorno en el Perú desde el enfoque de los derechos humanos” en *Ob. cit.*, p. 14.

²² Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el día 14 de marzo de 2013.

²³ Sobre esta cuestión, véase en extenso, BENLLOCH SANZ, Pablo, “Medidas, programas y políticas públicas sobre el retorno de inmigrantes en los países de la Comunidad Andina”. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 105, 2013, pp. 127-174.

1565 de 31 de julio de 2012 y Bolivia donde se aprobó en diciembre de 2012 el Proyecto de Ley de Migración núm. 208/2012-2013.

A continuación se expondrá de modo breve el contenido de la Ley N° 30001 y las disposiciones reglamentarias. Por de pronto, deroga expresamente²⁴ la Ley 28182, de Incentivos Migratorios, y la Ley 29508 que, como se anticipó, restablece la vigencia de la Ley 28182 antes referenciada²⁵.

Según se desprende de la Exposición de Motivos que acompañaba el Proyecto de Ley, la norma pretende superar las limitaciones contenidas en la Ley N° 28182, que solo beneficiaba a retornados que poseyeran un capital para ser invertido en áreas productivas del Perú, así como recuperar recursos humanos, técnicos, profesionales y científicos, en los términos antes expuestos.

Para ello brinda facilidades para el retorno y la reinstalación en el Perú. Se deja traslucir la preocupación por cómo ha afectado la actual crisis económica internacional a las migraciones, así como el endurecimiento que por ello han sufrido las políticas de los países mayoritariamente receptores de migrantes peruanos. Y aunque parece razonable dicha preocupación, hubiese sido deseable no imprimir el carácter coyuntural de las medidas que parece que se desprende de su justificación; no en vano, la experiencia está demostrando que a pesar de la recesión económica que están viviendo los principales países de destino de la Comunidad Andina, no se está produciendo un retorno masivo de inmigrantes²⁶.

La nueva norma se enmarca dentro del interés estatal en la formulación de una política de gestión migratoria que tenga como finalidad la protección de los trabajadores migrantes y sus familias en las distintas fases del proceso migratorio. De acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final, tal política de gestión se considera de preferente interés nacional²⁷.

La nueva norma supera con creces el limitado contenido de las normas que viene a derogar, pues además de incentivos aduaneros, prevé la facilitación en el reconocimiento de estudios profesional y

²⁴ Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 30001.

²⁵ Tal como ya se mencionó la aplicación de la nueva Ley dependía del desarrollo reglamentario correspondiente y en tanto que ello no se lleve a cabo continuaban vigentes los incentivos tributarios establecidos por la Ley N° 28182 así se estableció en la Disposición Complementaria Transitoria Única de la Ley que, literalmente, establece: las solicitudes de incentivos tributarios efectuadas al amparo de la Ley 28182 que no hayan obtenido pronunciamiento a la entrada en vigor del reglamento de desarrollo, continuarán con su trámite hasta su término, bajo dicho marco normativo, sin perjuicio del derecho del solicitante a desistirse del procedimiento para adecuarse a lo previsto en la presente Ley.

²⁶ DUQUE, Guido y GENTA ROSSI, Natalia, "Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas?", Boletín Andino Migrante, núm.5, setiembre, 2009, p. 10. Ubicado el 30.VI.2014 en <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/931/1/BFLACSO-AM5-02-Duque.pdf>

²⁷ Tal disposición guarda consonancia con el artículo 2 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

técnicos realizados en el exterior, brindar acceso a créditos educativos, reconocimiento de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral, impulsar la asistencia técnica para emprender proyectos empresariales (microempresas), facilitar el acceso a la adquisición de una vivienda y el acceso a las prestaciones de salud del régimen contributivo y no contributivo, así como a programas sociales y/o de régimen subsidiado de aseguramiento de salud para peruanos retornados en situación de vulnerabilidad socio económica.

El ámbito subjetivo de la norma comprende a los peruanos que residan en el extranjero, y con independencia de su situación migratoria, que deseen retornar voluntariamente al Perú tras haber residido en el extranjero, sin interrupción, por un plazo mínimo de cuatro años²⁸ o que se vean forzados a retornar por su condición migratoria (se entiende, irregular) en el Estado receptor por un plazo ininterrumpido mínimo de dos años (art. 2). En ambos casos, el cómputo del plazo exigido no se verá afectado por las visitas realizadas al Perú que no excedan de noventa días calendarios al año, sean estos consecutivos o alternos.

De acuerdo con el art. 8 de la Ley, quedan excluidos de los beneficios de esta Ley los peruanos que sufran condena por delito doloso y quienes integren, promuevan o participen en organizaciones vinculadas con el terrorismo. En relación con esta disposición, el art. 39 del RINT precisa que están excluidos de los beneficios de la Ley el Migrante retornado o los miembros de su núcleo familiar que se encuentren en la condición de investigados a nivel policial, judicial o del Ministerio Público, por el delito de terrorismo o delitos conexos en el Perú o en el extranjero, mientras dure la investigación correspondiente. Tampoco pueden acogerse a los beneficios de la Ley, los funcionarios públicos ni su núcleo familiar, que residan en el exterior en cumplimiento de misiones oficiales para el Estado peruano (art. 40 RINT).

Una cuestión que llama la atención se encuentra recogida en el artículo 3 del RINT pues se establece como requisito para acogerse a los beneficios no tributarios un plazo de residencia en el extranjero menor al contemplado en la Ley –en este caso- un plazo mínimo de tres (3) años. De esta forma se establece una diferencia con la norma que reglamenta el acceso a los beneficios tributarios para el que se exige una residencia en el extranjero en un plazo no menor de cuatro (4) años).

Quienes estén interesados en acogerse a estas medidas, deberán manifestarlo por escrito a la autoridad competente tanto en el exterior como en el interior del país, en el plazo de noventa días

²⁸ En el Proyecto de Ley N° 1540/2012 se exigían cinco años de residencia fuera del Perú.

hábiles (consecutivos o alternados) antes o después de su fecha de ingreso en el país. La autoridad competente expedirá una tarjeta que permitirá al retornado solicitar los beneficios contemplados en la Ley.

De acuerdo con el art. 4 del RINT la tarjeta del migrante retornado es el documento que identifica al peruano mayor de edad que, acogiéndose a la ley, retorna al Perú en calidad de migrante retornado. Son las oficinas consulares en el exterior o el Ministerio de Relaciones Exteriores, según sea el caso, los que emiten la tarjeta, después de la evaluación correspondiente (art. 7 RINT). La tarjeta del Migrante Retornado acompañará las solicitudes que se presenten ante las entidades del Estado para acogerse a los beneficios materiales que se contemplan en los arts. 5 y 6 de la Ley.

5.1. Beneficios a favor del migrante retornado

Los beneficios que se han contemplado son los siguientes:

1.- Incentivos tributarios: Estos incentivos consistirán en quedar liberados por única vez del pago de todo tributo que grave el internamiento en el país de los siguientes bienes: a) Menaje de casa, hasta treinta mil dólares (USD 30,000); b) Vehículo automotor, hasta treinta mil dólares (USD 30,000); y c) Instrumentos, maquinaria, equipos, bienes de capital y demás bienes que se usen en el desempeño de su trabajo, profesión, oficio o actividad empresarial, hasta ciento cincuenta mil dólares (USD 150,000). En este último caso, se debe presentar un perfil de proyecto destinado a un área productiva vinculada directamente al desarrollo de su trabajo, profesión, oficio o empresa que pretendan desarrollar en el país, o se trate de científicos o investigadores debidamente acreditados.

Dichos beneficios tributarios se perderán cuando, en el plazo de los tres años siguientes, transfieran, bajo cualquier modalidad, o cedan en uso a favor de terceras personas los bienes que hayan internado en el país, quedando los adquirentes obligados al pago de los tributos e intereses correspondientes (art. 7 de la Ley y art. 6 del RIT).

No está comprendido dentro del supuesto de transferencia, la efectuada como aporte para la constitución de una persona jurídica que se dedique a la actividad profesional o empresarial según el perfil del proyecto presentado y siempre que en éste participe el beneficiario mayoritariamente. Tampoco la cesión en uso en la prestación del servicio de alquiler de los bienes acogidos al beneficio, siempre que ese servicio sea el objeto social de la empresa o giro del negocio y el socio mayoritario o dueño del negocio sea el beneficiario. (art. 6 del RIT).

De acuerdo con el RIT (art. 3), los beneficiarios deberán presentar ante la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), la solicitud para acceder a los beneficios tributarios previstos en el art. 3 de la Ley, dentro del plazo de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de su ingreso al país cuando hubiese obtenido la Tarjeta del Migrante Retornado en el exterior. Si la Tarjeta ha sido obtenida en el país, el referido plazo se computa desde la fecha de su emisión. Adicionalmente, el RIT (art. 5) encarga a la SUNAT la potestad de establecer los mecanismos y procedimientos a efectos de verificar y/o comprobar que el valor de los bienes a que se refiere el artículo 3 de la Ley, no excedan los montos en ella establecidos.

2.- Medidas para la reinserción socioeconómica de los peruanos retornantes: Estas constituyen la novedad de la Ley. Por primera vez se regulan en el Perú medidas de apoyo y orientación para los peruanos retornantes en las áreas legal, educativa, de salud y de desarrollo económico, empresarial y laboral, a fin de facilitar su reinserción socioeconómica en el Perú. De acuerdo con el art. 5 de la Ley N° 30001, el Estado peruano se compromete a:

a) Monitorear el proceso de reinserción socioeconómica de los peruanos retornados en ámbitos tales como laboral, educativo, familiar y social.

b) Brindar el acceso a los servicios de capacitación para el trabajo y para el emprendimiento, entre otros servicios impulsados por la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE)²⁹ y al programa laboral Vamos Perú³⁰, así como información, asesoría para el acceso a créditos y asistencia técnica a quienes quieren emprender un negocio en el país o microempresas. En especial, se contempla el fortalecimiento de los mecanismos de reconocimiento de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral; esta previsión es sumamente interesante, puesto que como se ha comprobado, el retorno trae de vuelta al país a una población que ostenta mayoritariamente un buen nivel de educación y de cualificación³¹, pero cuya reinserción laboral

²⁹ De acuerdo con el artículo 14 del Reglamento la VUPE ofrece los servicios de promoción del empleo y autoempleo, tales como la capacitación laboral o para el trabajo, capacitación para el emprendimiento o para el autoempleo, certificación de competencias laborales, orientación al migrante, entre otros. Para acceder a ellos el migrante retornado y su núcleo familiar deben cumplir con los requisitos que para tal efecto han sido establecidos por las autoridades competentes (art. 15 RINT).

³⁰ El Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales VAMOS PERÚ tiene por finalidad promover el empleo, proteger la empleabilidad de los desempleados y de aquellos trabajadores que se encuentran en riesgo de perder su trabajo. Para ello, ofrece los servicios de capacitación laboral, asistencia técnica para emprendedores, certificación de competencias laborales e intermediación laboral.

³¹ IZAGUIRRE, L.: “De la relativa ausencia a la creciente presencia: la migración de retorno en el escenario de la Región Andina. Los casos de Perú y Ecuador”, cit.

sigue siendo difícil, por lo que medidas de este tipo ayudaran a paliar este efecto. Sobre la certificación de Competencias laborales, el art. 19 del RINT establece que dicho servicio consiste en evaluar las competencias laborales de los migrantes retornados (capacidades, desempeño, conocimientos, habilidades y aptitudes) obtenidas a lo largo de su experiencia laboral, para posteriormente ser certificados en el perfil ocupacional evaluado. Como es lógico, se trata de una medida para facilitar la reinserción laboral.

c) En el ámbito educativo, es relevante la facilitación de las certificaciones referidas a los procesos educativos de la educación básica, comunitaria, superior y técnico-productiva, así como del reconocimiento académico en el sistema educativo nacional de los estudios efectuados en el exterior, de los grados, títulos, diplomas o certificaciones obtenidas para el ejercicio profesional o técnico de los retornados³². Por otra parte, se prevé el acceso a créditos educativos y a programas de becas de postgrado tanto en Perú como en el extranjero, así como a los programas de reinserción, a través de las becas de investigación a nivel postgrado³³. Para el acceso a los procesos exclusivos para el otorgamiento de becas de postgrado es necesario que, previamente, se obtenga el reconocimiento o revalidación de los grados o títulos obtenidos en el extranjero conforme a ley (art. 23 RINT).

d) De acuerdo con lo establecido en el literal f) del art. 5 de la Ley, el Estado peruano se obliga a facilitar, en el caso de los connacionales que provengan de países con los que el Perú ha suscrito convenios de seguridad social, el acceso a los beneficios derivados de tales acuerdos³⁴, previsión

³² En este caso, de acuerdo con el art. 20 RINT, se encarga al Ministerio de Educación dictar las disposiciones necesarias para facilitar la certificación de los Migrantes retornados o su núcleo familiar respecto a los procesos educativos de la educación básica, comunitaria, técnico productiva o superior. Lo que se busca es que se deje constancia de manera oficial y formal, de las capacidades logradas por el Migrante Retornado o su núcleo familiar, de acuerdo a normas y estándares establecidos en los procesos educativos, a través de entidades que brindan o realizan servicios educativos públicos o privados. El reconocimiento, convalidación o revalidación de estudios, grados, títulos, diplomas o certificaciones obtenidos para el ejercicio profesional o técnico otorgados al Migrante Retornado se rigen por las normas emitidas por el Ministerio de Educación y Conforme a los Convenios Internacionales vigentes de los cuales el Perú es parte (art. 21 RINT). De la misma forma, tal encargo lo tiene la Asamblea Nacional de Rectores cuando se trata del reconocimiento, convalidación o revalidación de estudios, grados, títulos diplomas o certificaciones universitarias obtenidas en el extranjero (art. 22).

³³ Sobre el particular, el art. 23 del RINT establece que el Programa Nacional de Becas y Crédito educativo (PRONABEC) brindará toda la orientación necesaria para facilitar que todos los estudiantes que presenten la tarjeta de migrante retornado puedan solicitar crédito educativo para la obtención de grados o títulos de postgrado, con arreglo a los procedimientos establecidos por el PRONABEC. Se establece además una medida de acción positiva pues se otorga un punto de bonificación adicional sobre la calificación final, a los postulantes que acrediten su condición de Migrante Retornado o de núcleo familiar mediante la presentación de la tarjeta. También se regula la convocatoria a procesos exclusivos para el otorgamiento de becas especiales de postgrado para el Migrante Retornado.

³⁴ En este sentido, se encuentran: Convenio de Seguridad Social entre la República del Perú y el Reino de España (suscrito el 16 de junio de 2003, y aprobado por el Congreso de la República de Perú por Resolución Legislativa N° 28158, de 11 de diciembre de 2003), Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y República de Chile (suscrito el 23 de agosto de 2002, aprobado por Resolución Legislativa N° 28067, publicada el 6 de septiembre de 2003), Convenio de

que se antoja vacía de contenido en la medida de que el reconocimiento de tales beneficios ya era obligatorio para el Perú.

Tal obligación vuelve a ser reiterada en el RINT (art. 27). De la misma forma, en el art. 28 del RINT se establece que en los casos en los que el Migrante Retornado y su núcleo familiar, afiliado al sistema Privado de Pensiones, cumpla las condiciones para gozar de los beneficios generados por los Convenios de Seguridad social suscritos por el Perú, y que hayan sido implementados por Acuerdos Administrativos y sus Reglamentos Operativos correspondientes, las instituciones encargadas implementarán los beneficios correspondientes en el marco de lo establecido por la Ley. Finalmente, se obliga a las Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones o Empresas de Seguros y las Oficinas de Normalización Previsional (ONP) a implementar a los canales de atención a fin de brindar información al migrante retornado y su núcleo familiar, referida a los beneficios establecidos en los Convenios bilaterales o multilaterales suscritos por el Perú.

Mayor contundencia parece que puede extraerse de la obligación asumida respecto a facilitar el acceso a las prestaciones de salud del régimen contributivo de EsSalud o, alternativamente, al régimen semicontributivo del Seguro Integral de Salud (SIS)³⁵, de acuerdo a la clasificación socio económica otorgada por la autoridad competente, siempre que cuenten con DNI o carné de Extranjería, y no tengan otro seguro de Salud (art. 29 RINT).

e) Respecto a la vivienda, orientar y facilitar, mediante entidades como el Fondo Mivivienda, a través del programa “Mi Vivienda”, el acceso a la adquisición o mejoramiento de una vivienda digna para el inmigrante retornado y su familia.

f) Facilidades para el canje de la licencia de conducir expedida por otro país por una clase y categoría equivalente, ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, siempre que la licencia esté vigente³⁶.

Seguridad Social entre la República de Perú y la República de Argentina (suscrito el 22 de marzo de 2010). Por su parte, se ha ratificado el Estatuto Migratorio Permanente Peruano-Ecuatoriano, mediante Decreto Supremo N° 0100-2010-RE, de 14 de julio de 2010, pero se encuentra pendiente de ratificación por parte del Gobierno ecuatoriano. En la actualidad, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se encuentra negociando el Convenio Bilateral sobre Flujos Migratorios Bilaterales con la República de Colombia, el Convenio Bilateral con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Bolivia y el Convenio de Seguridad Social Perú-Canadá.

³⁵ De conformidad a la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

³⁶ Tal trámite no es automático pues, de acuerdo con el art. 31 del RINT, se precisa cumplir con los siguientes requisitos: a) Certificado de aptitud psicosomática; b) Certificado emitido por la Autoridad competente del país que expidió la licencia materia de canje, acreditando su autenticidad con la indicación de la clase de vehículos que autoriza a conducir; c) Certificado de aprobación del examen de normas de tránsito y transporte terrestre, según la clase y categoría de la licencia

g) Imprescindible es el apoyo y atención psicológica y social al migrante y a su familia en los establecimientos públicos de salud a nivel nacional, por eso es bienvenida la previsión legal de este aspecto. No se olvide que la experiencia está demostrando que el miedo a no poder volver a emigrar, la visión negativa del retorno como fracaso del proyecto migratorio, el coste personal y familiar que supone una nueva migración, son factores que influyen de manera significativa en la decisión de retornar. Ya afirmaba DURAND que “la decisión de retornar, de volver al terruño, es una resolución semejante a la que se da en el momento de partida. Se podría decir que se reinicia el proceso migratorio en sentido inverso”³⁷.

h) En línea con las políticas de recuperación de talentos, la Ley N° 30001 contempla la promoción de políticas y programas de retorno y permanencia de científicos e investigadores que radican en el extranjero.

En este caso, el art. 33 del RINT establece que es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) formula, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las políticas y programas de retorno y permanencia de los científicos e investigadores peruanos que radican en el extranjero. Para ello deberá: a) Promover la formulación, el desarrollo y la gestión integral de políticas y programas que regulen el retorno de científicos e investigadores peruanos que radican en el exterior; b) Promover redes de científicos integrando a los que residan en el Perú y a los peruanos que radican en el extranjero, con la finalidad de contribuir al desarrollo científico tecnológico nacional y a la difusión de las actividades científicas y tecnológicas del Perú en el exterior; c) Gestionar base de datos de los científicos e investigadores peruanos altamente capacitados que residen en el exterior.

3.- Acceso a programas sociales y/o régimen subsidiado de aseguramiento de salud para peruanos retornados en situación de vulnerabilidad socioeconómica³⁸. En consonancia con las disposiciones internacionales, se recoge en esta Ley el derecho de los peruanos retornados que se

de conducir materia de canje; d) Copia del Documento Nacional de Identidad; e) Pago de derecho de tramitación. El requisito del literal c) no es exigible en los casos en los que la licencia correspondiente haya sido emitida en un país con el que el Perú tenga un acuerdo sobre reconocimiento recíproco y canje de licencias de conducir, siempre que así lo establezca el convenio en cuestión.

³⁷ DURAND, J.: “Ensayo teórico sobre la migración de retorno”. *Cuadernos geográficos*, núm. 35, 2004, p. 104.

³⁸ El RINT en su artículo 34, establece que los sectores que administran Programas sociales y de subsidios dirigidos a contrarrestar situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, tendrán a su cargo establecer la calidad de Migrante retornado en situación de vulnerabilidad económica, atendiendo a las solicitudes de los Migrantes Retornados caso por caso. Dichos sectores están obligados a remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del os treinta (30) días calendario de publicado el reglamento la información vinculada con los requisitos de acceso a dichos programas, para que sea difundida a través de las misiones diplomáticas y consulares en el exterior.

encuentren en situación de vulnerabilidad económica a solicitar el apoyo y la orientación de las entidades del Estado para acceder a los programas sociales y al régimen subsidiado de aseguramiento de salud. Hasta ahora, las políticas y medidas promovidas por los Estados emisores de flujos migratorios se centran en retornos productivos o con reintegración, olvidando a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La OIM ha puesto en práctica programas de Retorno Voluntario Asistido (AVR, por sus siglas en inglés) desde hace tres décadas junto con contrapartes nacionales y una red de socios, tanto en países de origen como de acogida; entre sus programas destaca el dirigido a aquellos inmigrantes que se encuentran en situación de carencia y vulnerabilidad social. Pero estos programas pueden tener efectos limitados si no se acompañan de medidas complementarias arbitradas desde los países de origen. Por tanto, no puede ser sino bienvenida la inclusión en la Ley N° 3001 del acceso a programas sociales y/o régimen subsidiado de aseguramiento de salud para peruanos retornados en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Como es evidente, la aplicación práctica de esta nueva Ley no solo es consecuencia de la publicación de su Reglamento, sino de la necesaria coordinación intersectorial para lograr la implementación de las medidas de reinserción socioeconómica que establece, de ahí que el art. 9 de la Ley reserve al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares o de la dependencia que haga sus veces, dicha coordinación así como las acciones de supervisión y control de los beneficios contemplados. Se da también especial relevancia la Comisión Multisectorial Permanente denominada “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria”, creada por el Decreto Supremo 067-2011-PCM (27.07.2011)³⁹ que tiene por objeto coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria.

Este órgano, independientemente de los miembros que la conforman, podrá realizar las coordinaciones con otros Sectores del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial,

³⁹ De acuerdo con el art. 2 del D.S. 067-2011-PCM, la Mesa de Trabajo está conformada por un representante de las siguientes entidades: Ministerio de Relaciones Exteriores, que la presidirá; Presidencia del Consejo de Ministros; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio del Interior; Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN); Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT); Oficina de Normalización Previsional (ONP); Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS); Ministerio de Educación; Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; Ministerio de la Producción; Ministerio de Justicia; Instituto Nacional Penitenciario (INPE); Ministerio Público; Ministerio de Salud; Seguro Social de Salud (ESSALUD); Seguro Integral de Salud (SIS); Fondo MIVIVIENDA S.A.; Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Asimismo, tienen la calidad de observadores permanentes: La Defensoría del Pueblo; y la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y entidades privadas, y organismos internacionales vinculados a la gestión integral migratoria, según lo requiera el cumplimiento de sus funciones. Asimismo podrá implementar una relación fluida con instancias de coordinación de agencias de cooperación internacional y con instancias de coordinación de instituciones de la sociedad civil⁴⁰.

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) se encargará de la supervisión y control de los incentivos tributarios.

6. Conclusión

Es loable la intención estatal de establecer un sistema integral de apoyo para los migrantes retornados. La entrada en vigor de las normas aquí comentadas constituyen un adecuado punto de partida.

No obstante, para la efectividad de este sistema es necesaria la adecuada coordinación entre todos los agentes implicados pues el éxito de las políticas sobre retorno dependerán de que se tome en cuenta a: a) Los Estados (ya sean de origen, tránsito o destino); b) las sociedades de origen y destino; c) las instituciones de la sociedad civil; d) los organismos supranacionales e internacionales y d) persona migrante⁴¹.

⁴⁰ Cfr. D.S. 067-2011-PCM, art. 3.

⁴¹ MENDIOLA HIDALGO, M.: “El retorno de los emigrantes peruanos. Un análisis de los mecanismos de gestión del retorno en el Perú desde el enfoque de los derechos humanos”, *Ob. cit.*, p. 8.