

**DOCUMENTO PREPARATORIO PARA AUDIENCIA TEMÁTICA ANTE LA COMISIÓN
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
168º período de sesiones**

**“Situación de derechos humanos de personas venezolanas en el contexto de la movilidad
humana en las Américas”**

CAPÍTULO PERÚ¹

1. CARACTERIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN EL PERÚ.

En el Perú, la migración proveniente de Venezuela se ha incrementado considerablemente durante los últimos años. Según las cifras reportadas por la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES) sobre el flujo migratorio, entre 2014 y 2016, el ingreso al país de personas venezolanas fue de alrededor de 50.000 personas cada año; no obstante, para 2017, esta cifra se incrementó a más 223.000 personas por año, en comparación con la cantidad de salidas del país (113.340)². De acuerdo con estadísticas provistas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre enero y febrero de 2018, han ingresado 40.000 personas venezolanas a territorio peruano³.

El número de migrantes venezolanos registrados oficialmente en el Perú ha aumentado de manera dramática en los últimos meses. En marzo de 2018, 100.000 venezolanos habían ingresado oficialmente al país, mientras para el 19 de abril de 2018 la Superintendencia de Migraciones ya contaba con más de 200,000 ciudadanos venezolanos en el territorio nacional. Todo indica que la tendencia de aumento del flujo de inmigrantes venezolanos no será de corto plazo. Según la encuestadora Encuesta 21 que llevó a cabo una encuesta representativa en Venezuela entre noviembre y diciembre de 2017, 51% de los jóvenes venezolanos de 18-24 años y 55% de la clase media-alta mostraron la intención de irse del país. De ellos el 65% querían migrar a destinos en América Latina y el 10% al Perú.⁴

La gran mayoría de los ciudadanos venezolanos se encuentran en el Perú están en condición de turistas, la cual les da 183 días de permanencia autorizada en el país sin posibilidad de trabajar legalmente. En cuanto al Permiso Temporal de Permanencia (PTP) que permite residir y trabajar, actualmente más de 36 mil personas venezolanas cuentan con él.⁵ Respecto a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, el ACNUR indicó que, para el año 2016, en el Perú existían 1.649 personas refugiadas y 4.892 solicitantes de la condición de refugiado⁶. A consecuencia del incremento del flujo migratorio venezolano, a la fecha se han

¹ Este informe fue elaborado por Cécile Blouin y Francisco Mamani del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), César Ruiz y Analí Briceño de Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, Luisa Feline Freier y Carlos Eduardo Scull de la Universidad del Pacífico e Isabel Berganza de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya

² MIGRACIONES. *Presencia de inmigrantes en situación de vulnerabilidad. Estudio preliminar realizado desde una perspectiva de género* [informe]. Lima, 2018, p. 20. Disponible en: <<https://goo.gl/9sWBQZ>>.

³ ACNUR. *Venezuela Situation. Responding to the need of people displaced from Venezuela. Supplementary Appeal. January - December 2018*. Ginebra, 2018, p. 51. Disponible en: <<https://goo.gl/dxWhUS>>.

⁴ Ver: <<https://goo.gl/TUEkjin>>.

⁵ En el apartado 2.2 y 2.3 se realiza una mayor explicación sobre los alcances del Permiso Temporal de Permanencia (PTP).

⁶ ACNUR. *UNHRC Statistics: The World in Numbers*. Disponible en: <<https://goo.gl/z6oR27>>.

presentado hasta 800 solicitudes de refugio por día⁷. Además, al 26 de abril de 2018, se identificaron 36.997 personas venezolanas solicitantes de la condición de refugiado⁸. En el Perú, la gran mayoría de solicitudes de refugio de ciudadanos venezolanos aún no son resueltas; en el 2016 hubo 3.553 solicitudes, de las cuales sólo 147 fueron aceptadas.

Según la segunda ronda de encuestas de la Matriz de Seguimiento del Monitoreo (DTM, por sus siglas en inglés) de la OIM⁹, “el 52.6% de las personas encuestadas por la OIM en Lima Metropolitana detalló permanecer en el país en calidad de turista, lo que tendría una relación con el poco tiempo de permanencia a en el país, dado que el 68.1%, de quienes afirman estar en calidad de turistas, indicaron estar hace menos de tres meses en el país. Por otro lado, del total de personas encuestadas en Lima, un 20.2% indicó haber solicitado el PTP; de éstas, un 64.7% tenían una permanencia mayor de seis meses en el Perú.” Según la DTM, el 17.3% de las personas encuestadas eran refugiados o solicitantes de asilo¹⁰.

Aunque el informe de la OIM constata que la gran mayoría de los venezolanos entra al territorio de manera regular, se sabe que el número de inmigrantes irregulares también está aumentando, especialmente en el caso de los niños. Según la última encuesta DTM, 53.3% de los encuestados en Lima tenían hijos, y 69.7% de ellos los dejó en Venezuela.¹¹ Está situación está cambiando por la agravación de la crisis humanitaria y el aumento de los niveles de desnutrición en Venezuela.

Según la ONG *Unión Venezolana del Perú* la principal razón por la cual cada vez más menores venezolanos ingresan de manera irregular al Perú es el hecho de que tramitar un pasaporte en Venezuela puede costar entre 2000 a 5000 USD. En comparación, según la OIM, el costo promedio de viaje (transporte y viáticos) hasta la frontera en Tumbes es 180 USD, el costo del viaje a la frontera en Tacna 330 USD. Dado que el sueldo básico no supera los 5 USD, tramitar un pasaporte se vuelve una imposibilidad para muchos ciudadanos venezolanos. Al mismo tiempo, recién se emite la Cédula de Identidad (CI) a partir de los nueve años.

Por lo tanto, un creciente número de padres deciden salir del país solamente con los certificados de nacimiento de sus menores y las tarjetas andinas. En algunos casos las autoridades de los países vecinos aceptan esos documentos, en otros casos no. Incluso, se han reportado casos en donde las autoridades ecuatorianas se quedaron con los documentos de identidad de migrantes venezolanos, quienes huyeron de ellos y posteriormente cruzaron la frontera con Perú de manera irregular. Por ende existe una creciente población migrante venezolana en el Perú con la necesidad de acceder a una documentación personal.

Según Oscar Pérez, Presidente de Unión Venezolana del Perú, el 27 de abril se llevó a cabo una reunión con César Bustamante Llosa, Director de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cual este se comprometió a encontrar una solución para la entrada o la regularización de menores venezolanos en el territorio peruano.

⁷ ACNUR. *Venezuela Situation. Responding to the need of people displaced from Venezuela. Supplementary Appeal. January - December 2018*. Ginebra, 2018, p. 51. Disponible en: <<https://goo.gl/dxWhUS>>.

⁸ ACNUR. *Venezuela Situation*. Disponible en: <<https://goo.gl/3BRCAJ>>.

⁹ A ronda 2 se aplicó en las regiones de Tumbes, Tacna, y en Lima Metropolitana entre diciembre del 2017 y enero del 2018.

¹⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Monitoreo de flujo de migración venezolana. Ronda 2. Disponible en: <<https://goo.gl/4Q2Bff>>.

¹¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Monitoreo de flujo de migración venezolana. Ronda 2. Disponible en: <<https://goo.gl/m6z2Jj>>.

Perfiles migratorios

En el caso de Perú, la última ronda de la DTM en Lima muestra que el 64.5% de los migrantes venezolanos eran varones y el 35.5% eran mujeres. Además, el 55% de los migrantes tenían entre 18 y 29 años, el 58.3% eran solteros, y el 53.3% tenían hijos. Más de la mitad tenían un título universitario o un diploma técnico, lo cual indica que la inmigración venezolana es altamente calificada.¹²

Por otro lado, la organización Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad a través de su Programa de Movilidad Humana¹³ durante el 2017 atendió a 1.022 personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. El impacto de la migración venezolana se ha visto reflejado en su sistema de atención pasando de 19 casos en 2015 a 505 casos en el 2017. Desde el año 2015 hasta diciembre del año 2017 la atención de casos de ciudadanos venezolanos ha aumentado en 1328%

De los 505 casos atendidos en el año 2017, el 56% corresponden al sexo masculino y el 44% son de sexo femenino. Respecto a la edad, es importante destacar que el 47% de la población atendida corresponde a las edades entre los 18 y 59 años y un 25% corresponde a niños y adolescentes menores de 17 años. El 90% de la población atendida corresponden a grupos familiares cuyo promedio de integrantes oscila entre los 3 y 5 miembros, que en muchos casos incluyen a los abuelos (as) y tíos (as).

Respecto a su situación migratoria, es necesario destacar que el 60% de la población venezolana atendida es solicitante de refugio, el 26% es migrante y ha optado por el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), mientras que el 9% tiene la condición de refugiado.

Asimismo, respecto al lugar de residencia el 84% de la población atendida se encuentra residiendo en Lima Metropolitana (29 de los 43 distritos) y Callao, y el 16% en provincias como Tumbes, Tacna, Lambayeque e Ica. En Lima Metropolitana son los distritos de San Martín de Porras, Comas y en la provincia constitucional del Callao las zonas con mayor incidencia; aunque distritos cercanos al centro de Lima concentran el 32% de la población atendida (Breña, Lince, Magdalena del Mar entre otros). Además, se ha identificado un 19% de la población que no refiere distrito de residencia lo que evidencia que hay población venezolana que está en constante movimiento entre hoteles, casas de conocidos o familiares.

La población venezolana enfrenta una serie de desafíos durante su permanencia en el país. El principal desafío es el acceso a servicios sociales o asistencia humanitaria. El 73% de la población atendida buscó asistencia y orientación para acceder a servicios en salud, educación, vivienda y alimentación; por otro lado la falta de información sobre regularización migratoria y procedimientos para acceder a mecanismos como el PTP o el sistema de asilo peruano es otro de los principales desafíos, el 30% de la población atendida busco asistencia jurídica a fin de informarse sobre estos procedimientos.

¹² Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Monitoreo de flujo de migración venezolana. Ronda 2. Disponible en: <<https://goo.gl/grYsfD>>.

¹³ Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad es una obra de la Compañía de Jesús en Perú, atiende a población con la condición de refugiado, solicitantes de asilo y migrantes en situación de vulnerabilidad desde el año 2013 y cuenta con tres oficinas ubicadas en Lima, Tumbes y Tacna.

2. RESPUESTA DEL ESTADO PERUANO ANTE LA SITUACIÓN

2.1. En cuanto a la incorporación de la definición ampliada de Cartagena

El Perú al igual que numerosos países en la Región ha incluido además de la definición clásica de la Convención de 1951, la definición ampliada de la Declaración de Cartagena en su normativa interna. La Ley del Refugiado N° 27891 establece que:

“ 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 debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo.”¹⁴
(Resaltado nuestro)

Como se puede observar la normativa peruana no ha incluido la palabra “amenazas” presente en la Declaración de Cartagena lo cual permite abarcar más personas. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento normativo, la definición ampliada no se está aplicando hasta el momento en el Perú para el caso de las personas venezolanas, por lo que solamente son reconocidas como refugiados en base a la definición clásica de la Convención de Ginebra de 1951.

De acuerdo a la experiencia en la atención de casos en la Clínica Jurídica para refugiados y solicitantes de asilo de Encuentros SJS y la Universidad Ruiz de Montoya se han identificado perfiles que manifiestan un temor de persecución como estudiantes activistas que fueron reprimidos, e incluso torturados para impedirles expresar su opinión, ex trabajadores estatales hostigados para apoyar al régimen, militares declarados desertores, comunicadores, periodistas, personas LGTBI y migrantes que residían en Venezuela.

Si un Estado ha incorporado los criterios más amplios establecidos en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional, como es el caso de Perú, se debería considerar la aplicación de esta definición desde una política regional en el caso de los solicitantes de asilo venezolanos, incluso poder establecer un sistema de trámite de casos de forma acelerada y simplificada. Sin embargo, a nuestro pesar, aún no se está aplicando de manera efectiva y frente a la situación actual de Venezuela y en casos con perfiles de evidente necesidad de protección se ven desprotegidos e incluso orillados a medidas que los vuelven a colocar en situaciones de peligro como el retorno a Venezuela.

2.2. Sobre los Permisos Temporales de Permanencia

Ante el crecimiento del flujo migratorio venezolano en el país, en el Perú se ha implementado el otorgamiento del PTP para personas venezolanas desde inicios del año 2017, mecanismo de

¹⁴ Ley del Refugiado N° 27891, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2002.

regularización migratorio excepcional y temporal. A la fecha, se han decretado las siguientes normas que regulan el otorgamiento y los plazos para otorgar el PTP:

- El **Decreto Supremo N° 002-2017-IN**, publicado el 3 de enero de 2017¹⁵, que aprueba los lineamientos para otorgar el PTP a personas venezolanas que ingresaron que ingresaron al país hasta antes del 2 de febrero de 2017 quienes tendrán como plazo ciento veinte (120) días hábiles para presentar su solicitud.
- El **Decreto Supremo N° 023-2017-IN**, publicado el 29 de julio de 2017, que aprueba los lineamientos para otorgar el PTP a personas venezolanas que ingresaron al país hasta antes del 31 de julio de 2017, quienes tendrán como plazo ciento veinte (120) días hábiles para presentar su solicitud.
- El **Decreto Supremo N° 001-2018-IN**, publicado el 23 de enero de 2018, que aprueba los lineamientos para otorgar el PTP a personas venezolanas que ingresaron al país hasta antes del 31 de diciembre de 2018, quienes tendrán como plazo para presentar su solicitud hasta el 30 de junio de 2019.

2.3. Definición del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y sus requisitos

El PTP es un documento emitido por el plazo de un (01) año por MIGRACIONES que puede ser verificado en línea, y tiene como objetivo acreditar la situación migratoria regular en el país y habilitar a la persona beneficiaria a desarrollar actividades lucrativas en el marco de la legislación peruana¹⁶.

Las condiciones generales que debe cumplir la persona solicitante para obtener el PTP de acuerdo al DS N° 001-2018-IN son¹⁷: (i) haber ingresado al territorio nacional hasta el 31 de diciembre de 2018; (ii) encontrarse en el país en situación migratoria irregular como consecuencia del vencimiento de su autorización de permanencia o residencia, o que estando en situación migratoria regular opten por el referido permiso; y, (iii) no tener antecedentes policiales, penales y/o judiciales a nivel nacional e internacional. Ahora bien, debe precisarse que a diferencia de los dos anteriores el DS N° 001-2018-IN no establece expresamente como condición el ingreso regular, mientras que las dos anteriores sí lo hacen.

En cuanto a la documentación que debe ser presentada, la normativa migratoria establece que en el caso del ingreso al territorio por primera vez, se debe presentar el documento de viaje respectivo, los cuales pueden ser: el pasaporte; el salvoconducto; el documento de viaje o el *laissez-passer* por razones humanitarias; el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, y cualquier otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.¹⁸ El Acuerdo sobre documentos de viaje y de retorno de los Estados partes del MERCOSUR y estados asociados ha establecido que en el caso de Venezuela la cédula de identidad y el pasaporte son documentos válidos

¹⁵ Se publicó una fe de erratas al Decreto Supremo N° 002-2017-IN el jueves 5 de enero de 2018.

¹⁶ Artículo 6 de los Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. Decreto Supremo N° 001-2018-IN.

¹⁷ Artículo 7 de los Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. Decreto Supremo N° 001-2018-IN.

¹⁸ Artículo 18 del Decreto Legislativo de Migraciones, aprobado por Decreto Legislativo N° 1350, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de enero de 2017.

para ingresar a los Estados miembros y asociados.¹⁹ En ese marco, para ingresar al Perú las personas venezolanas ingresan con cédula o pasaporte.

En cuanto al procedimiento, la solicitud de PTP se realiza de forma personal y debe cumplir con determinados requisitos²⁰: constancia de cita electrónica; copia simple del pasaporte o cédula de identidad; pago del derecho de trámite (S/ 90.00); declaración jurada de no poseer antecedentes policiales, penales y judiciales a nivel nacional e internacional, excepto para menores de edad y personas con discapacidad²¹; ficha de Canje Internacional - INTERPOL, solo para mayores de edad con derechos y obligaciones civiles; y, en caso de menores de edad, se presentará también la partida o acta de nacimiento apostillada, o una declaración jurada de autenticidad del documento²².

La persona presentará todos los documentos pertinentes en las áreas de atención de MIGRACIONES, las cuales recibirán la documentación y procederán a registrar los datos en el sistema, derivando el expediente al área correspondiente para su calificación. Evaluada la solicitud, MIGRACIONES emitirá la resolución administrativa correspondiente hasta en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles. Finalmente, con la resolución favorable que otorga el PTP, MIGRACIONES emitirá el carné de PTP correspondiente²³.

2.4. Luego del Permiso Temporal de Permanencia PTP

El Reglamento del Decreto Legislativo n° 1350²⁴, Decreto legislativo de Migraciones, establece que se les asignará la Calidad Migratoria Especial Residente a las personas venezolanas que hayan obtenido el PTP bajo cualquiera de los tres Decretos mencionados²⁵. Esta Calidad Migratoria es aquella que resulta de aplicación a las personas beneficiarias del PTP, luego de un (01) año de permanencia en el Perú, habiendo cumplido las condiciones establecidas para el residente, conforme a lo señalado en el Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones. Dicha Calidad Migratoria le permite al extranjero múltiples ingresos al país y realizar actividades lucrativas de forma subordinada o independiente en los sectores público y/o

¹⁹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 46/15 Acuerdo sobre documentos de viaje de los estados partes del Mercosur y estados asociados. Disponible en: <<https://goo.gl/EhCm36>>.

²⁰ Artículo 8 de los Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.

²¹ De las tres normas que regulan el otorgamiento y los plazos para otorgar el PTP, la primera contempla solo a “interdictos”, mientras que la segunda y tercera contempla a “personas con discapacidad”.

²² De las tres normas que regulan el otorgamiento y los plazos para otorgar el PTP, la primera no contempla la posibilidad de presentar una declaración jurada de autenticidad de la partida o acta de nacimiento en caso no sea apostillada, mientras que la segunda y tercera sí lo hace.

²³ Artículo 9 de los Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.

²⁴ Decreto Supremo N° 007-2017-IN, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 27 de marzo de 2017.

²⁵ En un principio, la asignación de la calidad migratoria especial residente solo contemplaba a quienes hayan obtenido el PTP bajo el Decreto Supremo N° 002-2017-IN; no obstante, esta medida se extendió a aquellos que hayan obtenido el PTP bajo los Decretos Supremos N° 023-2017-IN y N° 001-2018-IN.

- **Decreto Supremo N° 007-2017-IN.** Cuarta Disposición Complementaria Final.- Migraciones [...] asignará la Calidad Migratoria Especial residente a quienes se les haya otorgado el Permiso Temporal de Permanencia en el marco del Decreto Supremo N° 002-2017-IN.
- **Decreto Supremo N° 001-2018-IN.** Tercera Disposición Complementaria Final.- Precítese que lo previsto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 007-2017-IN, respecto de los PTP emitidos en el marco del Decreto Supremo N° 002-2017-IN, resulta también de aplicación respecto de los referidos documentos expedidos al amparo de la presente norma y del Decreto Supremo N° 023-2017-IN.

privado. El plazo de permanencia es de hasta trescientos sesenta y cinco (365) días, los cuales son prorrogables²⁶.

En virtud de que se iban a vencer los primeros PTP otorgados, se aprobó la Directiva “Lineamientos para la obtención de la calidad migratoria especial residente para personas de nacionalidad venezolana con permiso temporal de permanencia”²⁷, mediante Resolución de Superintendencia N° 0000-043-2018-MIGRACIONES, publicada el 31 de enero de 2018.

Dicha Directiva establece que la persona venezolana debe presentar su solicitud de Calidad Migratoria Especial Residente dentro de los treinta (30) días calendario anteriores al vencimiento del PTP otorgado. Asimismo, debe haber cumplido con ciertos requisitos, tales como: no registrar antecedentes judiciales o policiales; no haberse ausentado por más de ciento ochenta y tres (183) días consecutivos o alternados desde su última salida como beneficiaria del PTP sin autorización de MIGRACIONES; haber informado de sus actividades durante la vigencia del PTP; y, haber pagado la deuda por el derecho de obtención del PTP.

Con todo ello, además de la documentación pertinente²⁸, la persona deberá generar una cita en línea y pagar el derecho de trámite en el Banco de la Nación (S/ 117.60). Evaluada la solicitud, MIGRACIONES emitirá la resolución administrativa correspondiente hasta en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles y, en caso esta sea favorable, podrá emitir el carné de extranjería correspondiente. Es decir, los beneficiados conservarán el carné de PTP hasta su vencimiento y, cuando les corresponda efectuar el cambio de Calidad Migratoria en el caso de la Calidad Migratoria Especial Residente, obtendrán su carné de extranjería²⁹.

Ahora bien, cabe señalar que todo lo anterior está contemplado para quienes hayan obtenido su PTP, a fin de que luego obtengan su carné de extranjería que acredite la Calidad Migratoria Especial Residente. Sin perjuicio de ello, una persona puede cambiar de Calidad Migratoria³⁰ y, de acuerdo a las condiciones y situación personal que presente la persona venezolana, se le faculta para acceder al procedimiento para obtener la Calidad Migratoria Especial Residente u optar por cualquier de las Calidades Migratorias contempladas en el Decreto Legislativo de Migraciones y su Reglamento³¹.

3. VULNERACIONES DE DERECHOS

3.1. Discriminación que enfrentan los ciudadanos venezolanos en el Perú

En Perú, los venezolanos se han enfrentado a ciertos tipos de discriminación. Según la DTM, el 24.4% de los migrantes en Lima han dado a conocer que se han sentido discriminados de

²⁶ Numeral 2.2 del Artículo 2 del Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

²⁷ Ver: <<https://goo.gl/WKRLzV>>.

²⁸ La documentación es la siguiente: solicitud debidamente llenada; copia simple del pasaporte o cédula de identidad vigente o constancia de inicio de trámite; antecedentes penales, judiciales y policiales a nivel nacional (solo para mayores de edad con derecho y obligaciones civiles); declaración jurada de no registrar antecedentes penales, judiciales y policiales a nivel internacional o alertas registradas en el sistema de INTERPOL, y de no estar incurso en las causales de inadmisión establecidas en el art. 48 del Decreto Legislativo N° 1350; y, documentación que acredite las actividades que viene desarrollando en el país (laborales, estudios u otros) o en su defecto declaración jurada.

²⁹ Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

³⁰ Artículo 30 del Decreto Legislativo N° 1350, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de enero de 2017.

³¹ Disposición Final 7.1 de los Lineamientos para la obtención de la calidad migratoria especial residente para personas de nacionalidad venezolana con permiso temporal de permanencia.

diversas maneras; pero el 88.6% de ellos han informado que fue por su nacionalidad. Asimismo, el 58% afirma que fueron discriminados en espacios públicos, mientras que 36.1% en el trabajo.³² Resulta relevante mencionar que hay muchos casos de venezolanos que se sienten discriminados en el trabajo por ser sobre cualificados.

Durante los últimos meses, a través de distintos medios de comunicación, se reporta el incremento de casos de xenofobia hacia la población migrante venezolana en el Perú. Un ejemplo reciente fue la aparición de carteles en Lima en que se leían mensajes xenófobos, como “Perú sin Venezolanos, Basta!”³³. Más preocupante aún, es el uso del gentilicio venezolano³⁴ en títulos de nota de prensa que resaltan noticias amarillistas provenientes de las redes sociales que señalan a personas de cometer faltas o actos vandálicos sin nombrarlos. Otros tipos de denuncias tienen que ver con el acoso sexual que sufren mujeres venezolanas residentes en Perú. Venezolanas que trabajan como vendedoras ambulantes, han reportado que son víctimas de acosos improprios por parte de clientes en las calles³⁵. También es un problema el bullying, la agresión verbal y física contra menores venezolanos en los colegios.

Sin embargo, también se debería destacar que muchos venezolanos se sienten menos discriminados en Perú que en otros países de la región como Ecuador, Colombia o Panamá. Esto se debe a que en Perú han existido claras muestras de apoyo por parte de facciones políticas y de la sociedad civil, las cuales han condenado la situación en Venezuela.

Además, es importante recordar que la migración peruana a Venezuela fue significativa entre los años 70 y 90 (de los casi 2.9 millones de peruanos que emigraron al extranjero entre 1990-2015, 3,3% vivían en Venezuela) lo que crea un vínculo importante para la integración y un sentido de familiaridad de la situación en Venezuela para algunos peruanos que tienen parientes allí.

Por otro lado, el hecho de que el 67.6 % de los venezolanos que llegan al Perú se alojen con un familiar y el 22.1% vive con amigos³⁶ podría facilitar su llegada y brindar apoyo psicológico y social. Aunque también podría significar un obstáculo para la integración a la sociedad peruana si se formaran “guetos étnicos”.

3.2. Vulneración de derechos laborales

En la segunda ronda de la DTM, “el 70.7% de las personas migrantes encuestadas en Lima Metropolitana indicaron que trabajan en tres grandes áreas; 1) ocupaciones elementales (42.3%), 2) trabajador de servicios y vendedores de comercios y mercados (30.2 %), 3) trabajador de la construcción, venta de productos artesanales, electricidad y las telecomunicaciones (11.7%). Asimismo, entre quienes se encuentran trabajando, sólo el 9.1% ha firmado algún contrato laboral o brinda algún comprobante por servicios. Se observa que el 27.7% de las personas encuestadas en Lima Metropolitana, señalan que han trabajado o desempeñado alguna actividad sin recibir algún pago o menos de lo establecido.”

³² Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Monitoreo de flujo de migración venezolana. Ronda 2. Disponible en: <<https://goo.gl/Wzq5Fv>>.

³³ Ver: <<https://goo.gl/VDxzJo>>.

³⁴ Ver: <<https://goo.gl/UjFCdm>>.

³⁵ Ver: <<https://goo.gl/FCZe5P>>.

³⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Monitoreo de flujo de migración venezolana. Ronda 2. Disponible en: <<https://goo.gl/Wzq5Fv>>.

En cuanto a derechos laborales han existido situaciones donde empresas o patrones se han aprovechado de la condición migratoria de venezolanos para ofrecerles menos del sueldo mínimo (930 soles) sin ningún tipo de contrato. Algunos venezolanos han declarado cobrar hasta 600 soles como sueldo trabajando en condiciones inadecuadas.³⁷ Incluso, el Ministerio del Trabajo se ha visto obligado a intervenir para implementar regulaciones que eviten que un trabajador venezolano gane menos que un peruano.³⁸ Importante destacar que en la vulneración de derechos laborales también están involucradas grandes empresas a través de la sub-contratación – que pagan mucho menos que el sueldo mínimo o no pagan.

Algunos empleadores se aprovechan de la situación de vulnerabilidad de los venezolanos porque saben que ante la necesidad trabajan por menos remuneración. También es un problema la falta de información y el costo adicional y los requisitos que se exigen para emplear a extranjeros de manera formal.

Hace falta destacar que casos de vulneración de derechos y explotación laboral en el área de trabajo doméstico. Se sabe de enfermeras licenciadas que trabajan cama adentro que ganan 1400 soles, en vez de 2500 soles que sería el sueldo común. Otro caso que supimos es el de una señora venezolana, licenciada en educación primaria, quien trabaja como niñera cama adentro, ganando 450 soles, pero teniendo que pagar 250 soles de “alquiler”.

Los tiempos de espera para conseguir la documentación necesaria – hasta 6 meses para el carnet de solicitante de refugio, de 4 a 5 meses para el PTP, de 3 a 4 meses para la certificación de diplomas, que además tiene un costo de aproximadamente 650 soles, llevan a una situación dónde muchos venezolanos se ven vulnerados en sus derechos laborales por no contar con la documentación necesaria para entrar a trabajos formales.

A eso se suma el gran sector informal en el Perú, donde en el 2017, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 7 de cada 10 trabajadores eran informales. En este sentido, es importante recalcar que en el Perú, “el trabajo informal no solo ocurre entre las personas con menor instrucción educativa y de condición económica más precaria, sino que casi el 50% de la clase media también labora en condiciones de informalidad”, según un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).³⁹

3.3. Sobre las Autorizaciones de Trabajo para Solicitantes de Refugio

En la actualidad, ante el desborde que tiene el sistema de refugio en Perú por el incremento exponencial en las solicitudes de refugio, uno de los mayores desafíos que presenta la población solicitante es el acceso a un empleo formal. A pesar de estar garantizado ese derecho, según el artículo 14⁴⁰ de la Ley N° 27981, existen limitaciones de tipo institucional como la demora en la emisión del carnet de solicitante que han motivado a la CEPR a la entrega de documentos provisionales para atenuar la larga espera del carnet de solicitante.

³⁷ Ver: <<https://goo.gl/Nq8uoX>>.

³⁸ Ver: <<https://goo.gl/JKZSMA>>.

³⁹ Ver: <<https://goo.gl/hsp89D>>.

⁴⁰ Art. 14.2: “Dicho documento faculta al solicitante a permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve en forma definitiva y lo autoriza provisionalmente a trabajar.”

La carta de Autorización de Trabajo⁴¹ es un documento simple, que tiene como base y sustento legal el derecho al trabajo que consagra la Ley de Refugio. Sin embargo, este documento no se encuentra estipulado en ninguno de los artículos de la citada ley. Es una medida que, en un principio, pretendió ser una respuesta para no menoscabar el derecho de los solicitantes a buscar empleo y para que los empleadores contrataran a esta población sin el temor a una sanción por parte de las autoridades de trabajo hasta la emisión y posible presentación del carnet de solicitante, con los cuales deberían acceder a un contrato provisional.

El principal problema de la Carta de Autorización de Trabajo es la latente exposición a la informalidad en la que coloca a la población solicitante. Al no ser un documento reconocido por las autoridades de trabajo y no estar amparado de manera tácita en la ley de la materia, su utilidad es meramente demostrativo, es decir, no sirve para formalizar su situación laboral a través de un contrato registrado ante la autoridad de trabajo en el país sino solo para demostrar que tiene el derecho al trabajo.

En consecuencia son miles los solicitantes que no tienen garantizado un empleo formal. Por el contrario, son cada día más evidente la necesidad de eliminar esta práctica y agilizar la emisión de los carnets de solicitante de refugio. En la oficina de Encuentros, en el proyecto de la Clínica Jurídica para solicitantes de refugio y refugiados son recurrentes los testimonios de la población de interés sobre maltrato, abuso y explotación a los que se encuentran expuestas las personas que no tienen más opción que acceder a un trabajo informal. A esta situación se suma el poco interés de parte de las autoridades de Trabajo para dar espacio a denuncias por personas que no cuentan con un contrato formal y el desconocimiento y temor de los empleadores sobre la veracidad de este documento, por lo cual un porcentaje significativo de solicitantes no encuentran trabajo ni con la autorización.

3.4. Sobre el acceso a los derechos a la salud y a la educación

La Ley de Migraciones establece que el Estado debe garantizar, en igualdad de condiciones, el goce y ejercicio de derechos –como **la salud** o **la educación**– a los extranjeros⁴². No obstante, continúan existiendo desafíos en el acceso a estos servicios, en especial, para los solicitantes de la condición de refugiado y las personas que cuenta con el PTP, quienes portan, respectivamente, los siguientes documentos: el carné de solicitante de refugio y el carné PTP⁴³.

a) Derecho a la salud

En el Perú existen varios tipos de servicios de salud públicos condicionados a criterios como ser trabajador formal (en el caso del seguro ESSALUD) o el nivel de ingresos (en el caso del Seguro Integral de Salud - SIS, dirigido a la población en mayor situación de vulnerabilidad en el país). Para acceder al SIS es necesario presentar el documento nacional de identidad o el carné de extranjería⁴⁴; por lo cual –al no contar con ninguno de estos documentos– los solicitantes de la condición de refugiado se ven impedidos de acceder a este sistema. En 2013, el Decreto Legislativo N° 1164 permitió la afiliación temporal de otras personas al SIS, como niños y niñas

⁴¹ Este documento tiene una vigencia de 60 días hábiles, renovables las veces que se requiera mientras se tenga una respuesta por parte de la autoridad competente.

⁴² Artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1350; artículos 7 y 8 del Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

⁴³ IDEHPUCP. *Informe Alternativo sobre Perú para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)*. Lima, 2018 Disponible: <<https://goo.gl/BsXQbd>>.

⁴⁴ Artículos 76 y 143 del Decreto Supremo N° 008-2010-SA que reglamenta la Ley N° 29344, Ley marco de Aseguramiento Universal en Salud.

entre cero y cinco años que no contaran con otro seguro de salud⁴⁵, pero no incluyó dentro de estas personas a los solicitantes de asilo. La Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD) ha reiterado que el acceso a servicios de salud como el SIS requiere de carné de extranjería.⁴⁶

Los venezolanos con PTP también enfrentan dificultades en el acceso a la salud, pues no cuentan con los documentos establecidos por la norma (documento nacional de identidad o carné de extranjería) para acceder al SIS. Además, la norma que regula el PPT, a pesar de haber sido saludada por la CIDH y la Organización Internacional para las Migraciones⁴⁷, no habilita expresamente el acceso a servicios de salud.

b) Derecho a la educación

La situación del acceso a la educación de niños y niñas venezolanas es un tema sumamente primordial en la actualidad. A marzo de 2018, MIGRACIONES ha reportado que 3.197 menores de edad han recibido el PTP en sus oficinas en virtud de los tres Decretos Supremos promulgados por el Gobierno desde enero de 2017. De esa cifra, 2.191 son niños y niñas de entre 0 a 9 años de edad, mientras que 1.006 de 10 a 17 años; asimismo, 1.552 son mujeres y 1,645 varones⁴⁸.

Para realizar la matrícula de una persona a una institución educativa, se requiere presentar su partida de nacimiento, documento nacional de identidad o pasaporte, según sea el caso⁴⁹. Sin embargo, el pasaporte o la partida de nacimiento no son documentos con los que necesariamente cuentan migrantes venezolanos que sean solicitantes de la condición de refugiado o que cuentan con PTP. Al no incluir esta norma otros documentos, como el carné de solicitante, el PTP o el carné de extranjería, se dificulta el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en esta condición. Debe advertirse que –al igual que en el caso del derecho a la salud– la norma que regula el PTP tampoco habilita expresamente el acceso a servicios educativos.

El 21 de febrero de 2018, el IDEHPUCP presentó una solicitud de acceso a la información pública al Ministerio de Educación (MINEDU) respecto del nivel de accesibilidad a la educación de NNA solicitantes a la condición de refugiado y de NNA venezolanos que tienen el PTP, que fue trasladada al Ministerio de Relaciones Exteriores mediante Oficio N° 2502-2018-MINEDU/SG-OACIGED del 24 de febrero de 2018. El Ministerio de Relaciones Exteriores contestó la solicitud de acceso a la información del IDEHPUCP, señalando que el derecho a la educación se encontraba protegido por la Constitución peruana, sin ninguna distinción. En relación a los solicitantes de la condición de refugiado, señaló que los casos presentados ante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados usualmente estaban

⁴⁵ No queda claro si en el caso de este grupo, la medida solo se aplicaría para niños nacionales, como fue señalado por los representantes del SIS en la reunión de trabajo sobre “La Situación actual de la Población Refugiada y el Derecho a la Salud en el Perú”, llevada a cabo el 22 de agosto de 2016 y organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores; o si por el contrario, se aplicaría a todos los niños menores de cinco años en territorio nacional, como señaló el SIS en la Mesa de Trabajo Intersectorial para la gestión migratoria. En: MTIGM. *Lineamientos Generales de la Política Migratoria del Perú*. Lima, S/F, p. 4.

⁴⁶ IDEHPUCP. *Informe Alternativo sobre Perú para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)*. Lima, 2018. Disponible: <<https://goo.gl/BsXQbd>>.

⁴⁷ MIGRACIONES. *El PTP ha devuelto la esperanza y tranquilidad a miles de venezolanos migrantes en el Perú*. Nota de prensa, 10 de septiembre de 2017.

⁴⁸ MIGRACIONES. *Permiso Temporal de Permanencia también beneficia a más de 3 mil menores de edad venezolanos*. Nota de prensa del 11 de marzo de 2018. Disponible: <<https://goo.gl/Dcpc6r>>.

⁴⁹ Disposición 7.1 de la Resolución Ministerial N° 657-2017-MINEDU, publicada el 24 de noviembre de 2017.

relacionados a la falta de documentación normalmente exigida para matricular a los menores, como constancias o certificados de estudios. Frente a ello, la Secretaría Ejecutiva invocaba los artículos 22 y 25 de la Convención sobre el estatuto de los refugiados ante las autoridades educativas, recibiendo una respuesta positiva por parte de estas. En relación a los venezolanos con PPT, se señaló que la autoridad competente era la Superintendencia Nacional de Migraciones. Ni el Ministerio de Educación, ni el Ministerio de Relaciones Exteriores contestaron cuales eran los niveles de accesibilidad a la educación que tenían NNA solicitantes de refugio y venezolanos con PTP.

Adicionalmente, los trámites que solicitan los centros de educación incluyen la presentación de un certificado de estudios apostillado, ya que, con dicho documento, se concreta el registro formal en el sistema educativo peruano lo cual conlleva a que, al terminar sus estudios en Perú, puedan obtener la documentación que lo acredita. No obstante, muchos de los solicitantes de refugiado y personas con PTP no cuentan con este documento, con lo cual no pueden registrarse en el sistema⁵⁰.

3.5. Sobre las sanciones administrativas impuestas a personas venezolanas

Si bien debe destacarse el avance que supone la aprobación de las medidas legislativas precitadas, uno de los problemas principales que identificó la Defensoría del Pueblo del Perú fue “la ejecución de sanciones administrativas impuestas a ciudadanos venezolanos, las cuales han conllevado su salida obligatoria o expulsión del país”⁵¹. Estas expulsiones son preocupantes sobre todo si se toma en cuenta que el Estado tiene la obligación internacional de “no devolver”, la cual significa que ninguna persona puede ser devuelta a su país de origen o cualquier otro país en el cual corre un riesgo para su integridad, vida o libertad⁵².

Debe tomarse en consideración que la situación de vulneración de derechos humanos en Venezuela ha sido reconocida en distintas ocasiones por el gobierno peruano. Una de las manifestaciones más recientes del rechazo a la situación en Venezuela ha sido la adopción de la Declaración de Lima⁵³, firmada por los Cancilleres y Representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, en la que condenan la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales en dicho país.

⁵⁰ IDEHPUCP. *Informe Alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Lima, 2017, p. 29. Disponible: <<https://goo.gl/xRbeA4>>.

⁵¹ Oficio enviado por el Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez al Superintendente Nacional de Migraciones, Eduardo Sevilla. Fecha: 9 de agosto de 2017.

⁵² Ver: Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.”; Artículo 2 de la Convención contra la Tortura: “1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.”; Artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas. En cuanto a la jurisprudencia, se puede revisar el caso Familia Pacheco Tineo versus Estado Plurinacional de Bolivia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <<https://goo.gl/H7iY9o>>.

⁵³ Declaración de Lima. Firmada en la ciudad de Lima, el día 8 de agosto de 2017.

4. CONCLUSIONES/RECOMENDACIONES

En base a lo expuesto, se puede concluir lo siguiente:

- El flujo migratorio proveniente de Venezuela ha aumentado notoriamente en los últimos años en el Perú, lo que ha conllevado un incremento de las cifras de personas refugiadas, personas solicitantes de la condición de refugio y personas con Permiso Temporal de Permanencia.
- Ante la situación que se vive en Venezuela y que ha sido reconocida por el Estado peruano, se debe reconocer las personas venezolanas como refugiadas en base a la definición ampliada de Cartagena.
- El Permiso Temporal de Permanencia es un mecanismo excepcional y temporal que debe ser complementado por medidas migratorias duraderas.
- Debe promoverse un mecanismo de supervisión y protección de los derechos laborales de las personas venezolanas migrantes. Igualmente es necesario promover un sistema de denuncias para casos de abuso laboral al que puedan acceder las personas en situación de irregularidad administrativa.
- El acceso a la salud y educación no debe depender del tipo de documento de identidad que porte la persona o cualquier otro tipo de requisito documentario, por lo que es necesario que el Estado Peruano adopte mecanismos normativos que protejan y garanticen el efectivo ejercicio de estos derechos de la población venezolana.
- Si bien el rechazo político y reconocimiento de la crisis humanitaria en Venezuela que el Estado peruano ha realizado le ha llevado a implementar medidas jurídicas y políticas, estas no son aún suficientes para brindar una adecuada protección internacional a la población venezolana, sobretodo en el ejercicio de derechos y en procedimientos administrativos sancionadores.