

# INFORME ALTERNATIVO AL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES PERÚ 2020



# INFORME ALTERNATIVO AL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

## PERÚ 2020



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Con el apoyo de:



Título de la obra: *Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares - Perú*

Carátula: Gráfica Delvi S.R.L.

Diagramación: Gráfica Delvi S.R.L.

Primera edición: Diciembre 2020

Todos los derechos reservados. No se puede reproducir o transmitir esta publicación, parcial o totalmente, por cualquier medio o procedimiento electrónico, mecánico o cualesquier otros, sin previo permiso escrito del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en la ley.

# Índice

1. Antecedentes .....	6
2. Metodología .....	7
3. Recomendaciones formuladas por el Comité y los avance del Estado peruano .....	9
4. Flujos migratorios actuales en el Perú.....	10
4.1. Perfil de la población venezolana .....	12
5. Situación general de la política migratoria en el Perú.....	14
6. Política migratoria y de refugio con respecto a la población venezolana .....	18
6.1. Cambios en la política migratoria: pasaportes, visas y excepciones .....	18
6.2. Sistema de refugio .....	22
6.3. Expulsiones colectivas.....	24
7. Discriminación, violencia y criminalización hacia la población migrante.....	29
7.1. Discriminación .....	30
7.2. Violencia .....	32
7.3. Criminalización .....	33
8. Acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población migrante .....	38
8.1. Derecho a la salud.....	38
8.2. Derecho a la educación .....	41
8.3. Derecho al trabajo .....	44
9. Situaciones de especial vulnerabilidad dentro de la población migrante venezolana.....	48
9.1. Situación particular de las mujeres migrantes venezolanas .....	48
9.2. Situación particular de las niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes venezolanos.....	51
9.3. Situación particular de la población LGTBIQ.....	53

10. COVID-19: impacto de la pandemia en Perú .....	54
Situación de las personas migrantes a raíz de la pandemia.....	54
Precarización de la economía y riesgo de desalojos .....	55
Impactos en el tránsito de las personas migrantes .....	56
Impactos específicos contra mujeres y NNA migrantes .....	57
Acceso a derechos sociales, económicos y culturales .....	58
Trabas en el acceso a documentos migratorios y a solicitud de la condición de refugio .....	60
11. Conclusiones .....	61
12. Recomendaciones .....	63

## 1. Antecedentes

El Estado Peruano ratificó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (en adelante “la Convención”) el 10 de septiembre de 2005. Esta entró en vigencia el 1 de enero de 2006. Mediante el artículo 72 de dicha Convención, se creó el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (en adelante “el Comité”). Asimismo, en su artículo 73, se prevé la presentación de un Informe a cargo de los Estados Partes en el que se detalle el estado de la cuestión en materia de medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan implementado. De acuerdo a esta disposición, el Informe debe ser enviado cada cinco años y cada vez que sea solicitado por el Comité. De igual forma, en el artículo 74 de la Convención, se señala que el Comité examinara y formulara al Estado Parte las observaciones que considere apropiadas a partir del informe.

En línea con este procedimiento, el Estado peruano envió su primer informe en diciembre de 2013, y el Comité publicó sus observaciones finales el día 12 de mayo de 2015. En virtud de dichas recomendaciones, el Estado remitió un informe de seguimiento el 13 de agosto de 2018. Ahora bien, el Comité fijó como fecha límite para la presentación del segundo Informe del Estado el 24 de abril de 2020; sin embargo, debido al contexto de pandemia ocasionado por el COVID-19, el Estado peruano no ha cumplido con presentar el informe en el plazo oportuno. Aun así, las instituciones que suscriben el presente documento consideran pertinente y necesario remitir al Comité información sobre la situación actual de la población migrante en el Perú. El objetivo, entonces, es dar cuenta sobre el contexto de las personas trabajadoras migrantes, y en particular de las personas migrantes de origen venezolano, así como de la gestión migratoria del Estado peruano respecto a extranjeros.

Asimismo, incluimos la política de asilo y la situación de las personas refugiadas. En ese sentido, cabe expresar que las organizaciones que presentan este informe consideran que la mayoría de las y los venezolanos que huyen de su país son personas refugiadas y tienen derecho a protección internacional, ya sea en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, de carácter internacional, o de la Declaración de Cartagena de 1984, de carácter regional.

## 2. Metodología

El presente informe es el resultado de una iniciativa llevada a cabo por el Grupo de Movilidad Humana de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Grupo de Movilidad Humana)<sup>1</sup>. La preparación de este informe ha sido liderada por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)<sup>2</sup>. En su elaboración, participaron la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>3</sup>, Amnistía Internacional<sup>4</sup>, Conferencia Episcopal de Acción Social (CEAS)<sup>5</sup> y la Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados Pedro Arrupe SJ de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM)<sup>6</sup>.

El propósito principal es evidenciar el contexto actual de la población en situación de movilidad en el Perú y las principales necesidades de protección y puntos de mejora en cuanto a derechos de migrantes. En consideración a ello, se buscaron identificar los temas centrales que atañen a este grupo poblacional en el Perú.

- 1 El Grupo de Movilidad Humana también está integrado por la Conferencia Episcopal de Acción Social (CEAS); el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán; la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad (Encuentros – SJS); el Movimiento Manuela Ramos; la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH); Amnistía Internacional; el Centro de Atención Psicosocial (CAPS); la Fundación EcuMénica Para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ); el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica; la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM); la Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados Pedro Arrupe SJ; Paz y Esperanza-Fundación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz; y el Instituto de Defensa Legal (IDL).
- 2 Este informe ha sido preparado por Gabriela Ramos con el apoyo de Alexander Benites, Andrea Carrasco, Irene Palla y Génesis Vargas, bajo la coordinación de Cécile Blouin. Todos ellos forman parte del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP.
- 3 Ruth Luque, coordinadora del grupo de Movilidad Humana de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- 4 Amnistía Internacional contribuye a este informe exclusivamente con los hallazgos y conclusiones de su investigación sobre la respuesta del Estado peruano en cuanto a la protección internacional de personas venezolanas, cuyo contenido completo está recogido en el informe publicado en febrero de 2020, Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela.
- 5 Geri Vásquez, abogada de CEAS.
- 6 Analí Briceño, coordinadora de la Clínica Jurídica para Solicitantes de Refugio y Refugiados Pedro Arrupe SJ, promovida por Encuentros – SJS y la UARM; y José María Díaz, estudiante voluntario de la Clínica Jurídica.

Con este fin, se tuvieron en cuenta las recomendaciones señaladas por el Comité en sus observaciones finales al último informe presentado por el Estado peruano, pero también la experiencia recopilada por las propias instituciones a través de casos atendidos, investigaciones y estudios realizados y el monitoreo de medios de comunicación. De este modo, se llegó a la conclusión de que existen necesidades relacionadas a los siguientes temas: la política migratoria y de refugio adoptada por el Estado peruano, especialmente en relación a la población venezolana; el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población migrante; las situaciones de discriminación, violencia y criminalización hacia los migrantes; y las consecuencias e implicancias del desarrollo de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

A la par de la identificación de los temas señalados, se procedió al requerimiento de información a diversas instituciones del Estado con el fin de complementar y contrastar nuestros hallazgos con data oficial. De este modo, se enviaron cuestionarios al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio del Interior, Ministerio Público, la Superintendencia Nacional de Migraciones, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional Penitenciario del Perú, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional del Perú, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), a EsSalud y a la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad del Poder Judicial. De todas las instituciones señaladas, se obtuvo una respuesta de parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio Público, Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Instituto Nacional Penitenciario, la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú, la Dirección de Investigación Criminal, INABIF y EsSalud.

A partir de la información recabada, se procedió a la elaboración conjunta del presente informe y a su posterior difusión con los miembros de las instituciones participantes, con el fin de recibir comentarios y sugerencias que permitieran alistar la versión final del presente documento. El resumen ejecutivo de esta versión ha sido transcrito al inglés y francés y se presenta ante el Comité de forma adjunta.

### 3. Recomendaciones formuladas por el Comité y los avances del Estado peruano

En el informe de observaciones finales del 13 de mayo de 2015, el Comité incidió en la necesidad de establecer una nueva legislación migratoria acorde a sus propias directrices y a otros estándares internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, recalcó la falta de información respecto a la implementación concreta del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, por lo que recomendó que el instrumento sea de aplicación inmediata para garantizar una mejor protección a los migrantes.

En esa línea, es necesario recalcar que el Estado ya adoptó una nueva legislación acorde a estándares de derechos humanos para personas migrantes, el Decreto Legislativo N°1350 y su Reglamento, de los que se dará cuenta en acápite posteriores. Asimismo, el Estado aprobó un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos, esta vez para el periodo 2018-2021; sin embargo, existe poca información con respecto a su implementación, al menos en lo referido a las medidas para la protección de las personas en movilidad. Además, cabe resaltar que, aunque la legislación ha tenido incorporaciones y transformaciones positivas, en la práctica, se están presentando con mayor frecuencia rasgos restrictivos y criminalizantes en la política migratoria del país, lo que repercute en la poca integración que está teniendo la población migrante en el Perú como sociedad de acogida.

Por otra parte, el Comité recomendó al Estado peruano ratificar los convenios de la OIT N° 97, 143, 181 y 189. De todos estos, únicamente ha sido ratificado el Convenio N° 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos en noviembre de 2018<sup>7</sup>.

Otra recomendación planteada estuvo ligada a la intensificación de esfuerzos estatales para que el sistema de estadísticas migratorias incluya un mayor detalle ligado a todos los aspectos de la Convención, abarcando datos sobre la situación de los trabajadores migratorios en Perú, los que estén en tránsito y en países de destino, y los emigrantes, desglosados por sexo, edad y condición migratoria. No obstante, hasta la fecha, las estadísticas migratorias manejadas por el Estado no reflejan cumplir este requerimiento e, incluso, en las solicitudes de información a diversas entidades públicas cursadas en el marco de elaboración del presente informe, se ha detectado que estas no suelen incluir el campo nacionalidad como una variable de monitoreo en la información que manejan.

<sup>7</sup> Entró en rigor el 26 de noviembre del 2019.

## 4. Flujos migratorios actuales en el Perú

Según los datos reportados por Naciones Unidas, para el año 2019, se estimaba que el Perú cuenta con un total de 782,169 personas migrantes que residen en el territorio<sup>8</sup>. Este dato es equivalente al 2.43% del total de la población peruana<sup>9</sup>. Sin embargo, tomando en cuenta el crecimiento de los flujos migratorios en el país, al igual que la información recopilada por diversas instituciones, se puede decir que dicha cantidad es bastante mayor.

La Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) registra un total de 861,049 personas migrantes provenientes solamente de Venezuela en el Perú, al cierre del mes de febrero del presente año. Este dato, no obstante, se ha incrementado a 1'043,460 millones de personas al mes de noviembre del 2020<sup>10</sup>.

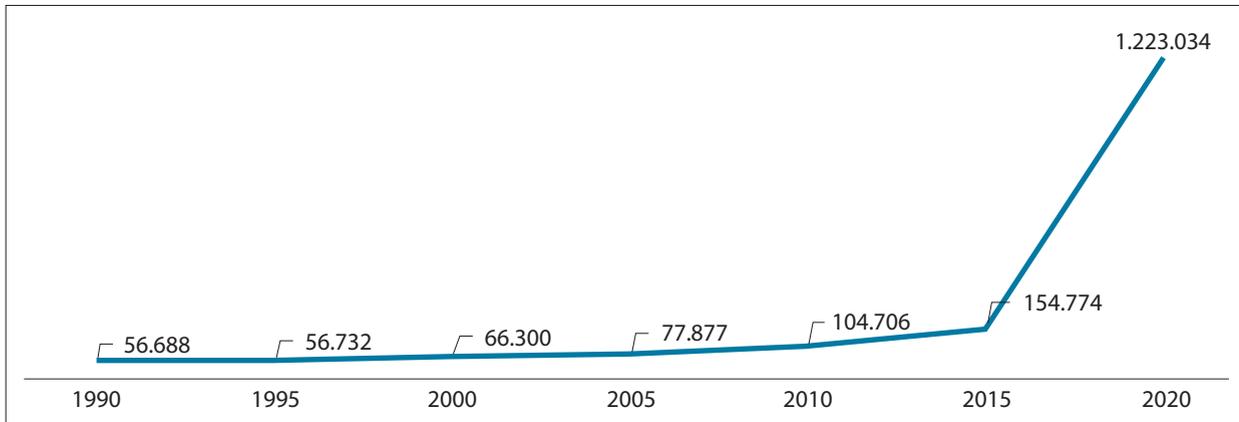
Tomando la información en conjunto, se puede calcular que, al mes de agosto del 2020, hay en el país, al menos, 1'223,034 personas migrantes, dato equivalente al 3.81% del total de la población peruana a nivel nacional. Todo ello se puede observar en el Gráfico N° 1.

Del total de personas migrantes en Perú, el 85.32% provienen de Venezuela, dato equivalente a las 1'043,460 personas. A este le siguen las personas migrantes que provienen de Estados Unidos (2.53%), China (1.96%) y Bolivia (1.73%). Todo ello se puede observar en el Gráfico N° 2.

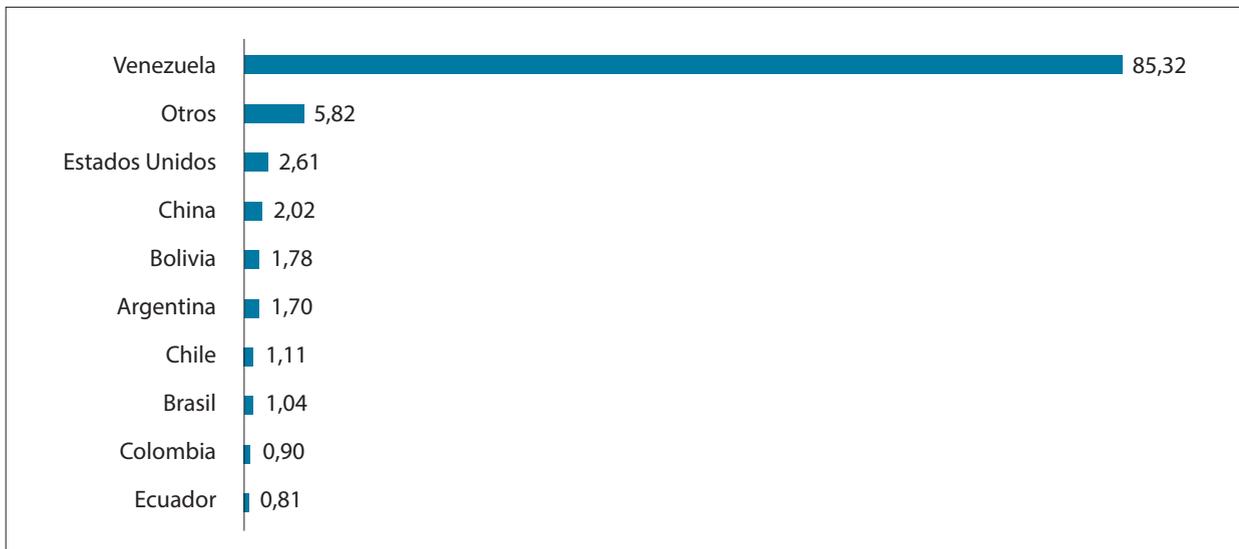
8 Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2019. Migrant stock by origin and destination. Base de datos. Disponible en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

9 Según las estimaciones y proyecciones del INEI, al 30 de junio del año 2020, el Perú tiene una población de 32 millones 131 mil 400 habitantes. Disponible en: <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/peru-tiene-una-poblacion-de-32-millones-131-mil-400-habitantes-al-30-de-junio-del-presente-ano-11659/>

10 Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7416>

**Gráfico N° 1: Personas migrantes que residen en el Perú (1990-2020)<sup>11</sup>**

Elaboración propia. Fuente: R4V (2020); ONU (2019).

**Gráfico N° 2: Países de origen de las personas migrantes en el Perú (1990-2020)**

Elaboración propia. Fuente: ONU (2019) y R4V (2020)

11 Para la elaboración del gráfico, se estimó la cantidad total de personas migrantes utilizando ambas fuentes de información. Se sustrajo la cantidad de personas migrantes venezolanas reportadas por Naciones Unidas al 2019, y se reemplazó por la información reportada por R4V, al mes de noviembre del año 2020. Los datos son referenciales y deben ser tomados con cautela.

#### 4.1. Perfil de la población venezolana

Como se mencionó previamente, según los datos reportados por R4V, a noviembre del 2020, residen en el Perú 1'043,460 personas venezolanas. De dicho total, 496,095 se encuentran solicitando refugio<sup>12</sup>. La concentración de esta población se da, principalmente, en los departamentos de Lima (75%), La Libertad (6.4%), Arequipa (3.1%), Piura (2.6%) y en la provincia del Callao (2.2%)<sup>13</sup>.

A continuación, se presentan algunas variables de caracterización del perfil de la población migrante venezolana en el país. Las principales fuentes de información son cuatro: dos informes del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), uno denominado Características Sociodemográficas de la población venezolanas<sup>14</sup>, censo llevado a cabo en el año 2017; y los resultados de la Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país<sup>15</sup>, llevada a cabo en el año 2018. Por su parte, el tercer insumo son los cinco monitoreos llevados a cabo por ACNUR<sup>16</sup>. Finalmente, el último insumo son los siete reportes de la matriz de seguimiento de desplazamiento (DTM) elaborados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>17</sup>.

En primer lugar, en lo que respecta a la composición según el sexo de la población migrante, los reportes calculan, generalmente, una mayor cantidad de hombres con respecto a mujeres venezolanas migrantes<sup>18</sup>. Esto, sin embargo, muestra variaciones a partir de lo observado en los últimos flujos migratorios,

12 Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), al mes de agosto del año 2020. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7416>

13 Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). 2019. Mapa 3W Agosto. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/details/71413>

14 INEI. 2017. Características sociodemográficas de la población venezolana censada en el año 2017. Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitaes/Est/Lib1577/Libro02.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1577/Libro02.pdf)

15 INEI. 2018. Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú. Resultados de la "Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país" ENPOVE 2018. Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitaes/Est/Lib1666/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1666/libro.pdf)

16 Dichos monitoreos se realizaron en los siguientes lugares y fechas: Monitoreo 1: Encuestas en Lima, Tumbes y Tacna (en el mes de enero del 2019), Monitoreo 2: Encuestas en Lima, Tumbes y Tacna (en el mes de marzo del 2019), Monitoreo 3: Encuestas en Lima, Tumbes y Tacna (entre los meses de mayo y junio del 2019), Monitoreo 4: Encuestas en Lima, Tumbes y Tacna (en el mes de julio del 2019); y Monitoreo 3: Encuestas en Lima, Tumbes y Tacna (entre los meses de setiembre del 2019)

17 Todos ellos se llevaron a cabo en los siguientes lugares y fechas: Reporte 1: encuestas en Tumbes y Tacna, con una herramienta cualitativa en Lima (octubre y noviembre del 2017), Reporte 2: encuestas en Tumbes, Tacna y Lima (entre diciembre del 2017 y enero del 2018), Reporte 3: encuestas en Tumbes, Tacna y Lima (entre abril y mayo del 2018), Reporte 4: encuestas en Tumbes y Tacna (entre setiembre y octubre del 2018), Reporte 5: encuestas en Tumbes y Tacna (entre febrero y marzo del 2019), Reporte 6: encuestas en Tumbes y Tacna (en julio del 2019); y Reporte 7: encuestas en Tumbes (entre setiembre y diciembre del 2019).

18 En el año 2017, el INEI calcula un total de 47,481 personas venezolanas, de las cuales el 53.7% eran hombres y el 46.3% mujeres. En el año 2018, la misma institución calcula un total de 630,715 personas venezolanas, de las cuales 52.3% son hombres y 47.7% son mujeres.

principalmente en los últimos meses del año 2019. Según los últimos reportes de la OIM, se ha producido un aumento del porcentaje de mujeres que ingresan a territorio nacional. Asimismo, la población venezolana es, en su gran mayoría, una población joven: como muestran los datos del INEI, para el año 2017 y 2018, aproximadamente el 75% se encuentra entre los 15 y 44 años.

Por su parte, en lo que atañe al documento con el cual estas personas ingresan al país, en el año 2018, los datos del INEI muestran que el pasaporte era el principal documento de ingreso (74.8%), siendo mayor que el uso de la cédula de identidad (19.3%). No obstante, en el año 2019, se observa una tendencia creciente en el uso de este último documento como medio de ingreso, siendo equiparable al del pasaporte<sup>19</sup>.

En lo que respecta al acceso al trabajo, al menos hasta antes del inicio de la pandemia, la mayor cantidad de la población venezolana se encontraba laborando en el país, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Las ocupaciones, sin embargo, se encuentran marcadas por diferencias de género. Mientras que los hombres venezolanos se dedican, en mayor medida, a ser conductores de vehículos, albañiles, operadores de máquinas y porteros; las mujeres venezolanas se desempeñan, principalmente, como limpiadores y asistentes domésticos, ayudantes de cocina y vendedoras<sup>20</sup>.

Sobre el acceso a la salud, los datos son problemáticos. El 11% de total de migrantes venezolanos padecen de alguna enfermedad o malestar crónico: asma (39%), hipertensión (18.4%), artritis (4.8%) y diabetes (4.6%) son los malestares más comunes. Aun así, cuando se presenta algún malestar de salud, prefieren hacer consultas en farmacias o simplemente se automedican. Entre los principales factores que explican este comportamiento, se encuentran la ausencia de dinero y la ausencia de un seguro de salud<sup>21</sup>.

Asimismo, el estado de la salud mental de esta población es preocupante. En abril del 2019, se detectó que la población venezolana que llegaba al Perú presentaba señales de depresión (19%) y ansiedad (23%)<sup>22</sup>. Pasado unos meses, en agosto del 2019, estos números crecieron: 27% de los migrantes que llegaba a Perú presentaba indicadores de depresión, mientras que el 33% presentaba señales de ansiedad<sup>23</sup>. Este incremento demuestra el aumento de vulnerabilidad de esta población.

19 Según los datos recopilados por el ACNUR, a inicios del año 2019, el 50% de personas venezolanas ingresaron al país con su pasaporte, mientras que el 49% con su cédula de identidad. Este último se empieza a utilizar con mayor frecuencia en los meses siguientes.

20 Estos hallazgos se encuentran en los datos recolectados por la ENPOVE, del INEI, en el año 2018.

21 INEI. 2018. Óp. Cit.

22 Carrol, H., M. Luzes, L.F. Freier, M. Bird. 2020. Mental health status of Venezuelan migrants entering Peru, *Social Science and Medicine: Population Health*.

23 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. 2020. *Hacia intervenciones para migrantes y comunidades de acogida*. Lima: CIUP. Disponible en: <https://ciup.up.edu.pe/media/1585/ciup-ppp-no4.pdf>

## 5. Situación general de la política migratoria en el Perú

La Política Migratoria del Estado peruano se ha caracterizado, en los últimos años, por tener modificaciones constantes, lo que incrementa la posibilidad de que las personas migrantes desconozcan sus derechos y obligaciones establecidos en la normativa nacional.

De este modo, tras la aprobación del Decreto Legislativo N° 1350 - Decreto Legislativo de Migraciones del 6 de enero de 2017 (Decreto Legislativo N° 1350), la publicación de su Reglamento mediante el Decreto Supremo N° 007-2017-IN el 27 de marzo de 2017 (Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350) y la aprobación de la Política Migratoria Nacional 2017-2025 (Política Migratoria Nacional), la política migratoria peruana adoptó un enfoque de derechos humanos, inclusión y género<sup>24</sup>, lo cual significó un avance respecto a la legislación sobre temas migratorios en el Perú<sup>25</sup>. Sin embargo, modificaciones en cuanto a la normativa y a los protocolos de actuación administrativa han hecho variar la perspectiva adoptada en un inicio, especialmente en lo referido al trato que el Estado brinda a la población venezolana en situación de movilidad.

Si bien se detallarán estas actuaciones en un apartado posterior (ver punto 6 del presente informe), es importante referir de forma general los cambios que ha sufrido la política migratoria respecto a esta población. De esta manera, aunque el Perú, en 2017, fue uno de los primeros países en la región en crear un mecanismo especial para acoger a los migrantes venezolanos (el Permiso Temporal de Permanencia o PTP), posteriormente, estableció requisitos adicionales para su ingreso al país, como la exigencia de pasaporte en agosto de 2018 y la exigencia de una visa humanitaria en junio de 2019.

24 Blouin, C. (Coord.). 2019. *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: IDEHPUCP y PADF; IDEHPUCP. 2018. Informe Alternativo sobre Perú para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). Disponible en: <https://goo.gl/BsXQbd>

25 Antes de la incorporación de estas normas, estuvo en vigencia la Ley de Extranjería de 1991, que nunca fue reglamentada. En 2015 se aprobó una nueva ley migratoria mediante el Decreto Legislativo N°1236, la cual tampoco fue reglamentada y, por lo tanto, no se aplicó. El Decreto Legislativo N° 1350 deroga tanto la Ley de Extranjería como el Decreto Legislativo N° 1236. En: Blouin, C. 2017. "¿Cuáles son los cambios normativos en materia migratoria con la aprobación del Decreto Legislativo 1350?" Nota de opinión. IDEHPUCP. Disponible en: <https://idehpucc.pucp.edu.pe/notas-informativas/cuales-son-los-cambios-normativos-en-materia-migratoria-con-la-aprobacion-del-decreto-legislativo1350/>

A ello debe añadirse otras situaciones como expulsiones colectivas reportadas en medios de comunicación, operativos de fiscalización migratoria, empadronamiento obligatorio<sup>26</sup> y la adopción de ordenanzas en los distintos niveles de gobierno para limitar el acceso al trabajo y a otros derechos de las personas extranjeras<sup>27</sup>. Estos cambios se corresponden con una creciente influencia de xenofobia y discriminación en la agenda política y mediática del país.

A la par, a través de esta política migratoria cada vez más restrictiva, la irregularidad migratoria se ha incrementado. Se ha constatado que los requerimientos como el pasaporte o la visa hacia las personas de nacionalidad venezolana no han desalentado los flujos migratorios. Al contrario, las cifras siguen en aumento. Además, debido a su situación de irregularidad, actualmente, las personas venezolanas se ubican en una posición de mayor vulnerabilidad y estigmatización, condición que los expone a abusos en diversos ámbitos, especialmente el laboral<sup>28</sup>.

Otra consecuencia de esta política restrictiva y de las pocas posibilidades de acceder a mecanismos de regularización es el aumento exponencial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Al respecto, se debe tener presente que la normativa nacional incluye la Ley del Refugiado<sup>29</sup> y su Reglamento<sup>30</sup>. Ambos cuerpos legales no solo incorporan los estándares de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, sino que además incluyen criterios para el reconocimiento del estatuto del refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Sin embargo, hasta la fecha, el Estado peruano no ha reconocido a ningún solicitante en base a la definición ampliada de Cartagena. A esto se suman otras problemáticas en el sistema de refugio estatal que serán detalladas en el siguiente acápite.

Por otro lado, debe destacarse como novedad, desde la última presentación de informe del Estado al Comité, que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021<sup>31</sup> por primera vez ha dedicado un capítulo entero a la movilidad humana en todas sus formas, incluyendo a personas apátridas y refugiadas. Asimismo, en enero de 2020, se actualizó el Texto Único de procedimientos administrativos (TUPA) de Migraciones, documento orientativo respecto a costos, plazos y requisitos de los distintos trámites vinculados a calidades migratorias.

26 Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-en-peru-ordenanzas-y-otras-medidas-municipales-en-contra-de-comunidad-migrante-noticia/>; <https://elcomercio.pe/peru/ica/ica-polemica-por-empadronamiento-obligatorio-de-venezolanos-en-pisco-noticia/>; <https://elcomercio.pe/peru/cusco/cusco-polemica-por-nueva-medida-de-empadronamiento-de-venezolanos-en-pichari-venezolanos-en-peru-noticia/>

27 Por ejemplo, la Ordenanza Regional N° 163-2019-CR/GRC.CUSCO del Gobierno Regional del Cusco del 21 de julio del 2019.

28 Blouin, C. 2019. "La política de los brazos cerrados." Nota de opinión. IDEHPUCP. Consulta: 25 de marzo de 2020. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-politica-de-los-brazos-cerrados-por-cecile-blouin/>

29 Ley N° 27891 del 20 de diciembre del 2002.

30 Decreto Supremo N°119-2003-RE del 10 de octubre del 2003.

31 Decreto Supremo N° 002-2018 del 01 de febrero del 2018.

Sin embargo, aún existen problemas con respecto al TUPA, pues no refleja el enfoque de derechos humanos e inclusión que la política migratoria peruana habría adoptado. En este sentido, a pesar de que el Decreto Legislativo N° 1350 asegura la unidad migratoria familiar para hijas e hijos mayores de edad de peruanos o extranjeros residentes en condiciones de igualdad, esto no se ve reflejado en el texto de procedimientos. En su oportunidad, la Defensoría del Pueblo ya había denunciado que el TUPA de Migraciones solo prevé el cambio de calidad migratoria a “Familiar de Residente” para las hijas mayores de edad solteras<sup>32</sup>. Asimismo, la solicitud de visa por ser familiar de un residente también está contemplada únicamente para hijas. Lamentablemente, estas distinciones sin fundamento permanecen en el texto actualizado, lo que sin duda constituye una vulneración no solo para el principio de unidad familiar sino también para el derecho a la igualdad entre hijos e hijas.

Por otra parte, es importante referirnos también a los aspectos laborales de la actual política migratoria del Estado peruano. El Decreto Legislativo N° 689, Ley para la contratación de trabajadores extranjeros y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 014-92-TR, regulan los límites legales para la contratación de extranjeros en Perú en empresas del sector privado. Ambas normas establecen que los empleadores, independientemente de su actividad o nacionalidad, darán preferencia a la contratación de trabajadores nacionales sobre extranjeros. Además, indican un porcentaje máximo de personal extranjero con el que las empresas pueden contar.

Se debe tener en cuenta que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 propone como una de sus principales acciones garantizar los derechos de las personas extranjeras en condiciones de igualdad con las personas nacionales; sin embargo, disposiciones como las referidas resultan, a todas luces, discriminatorias y, además, dificultan el acceso de migrantes a puestos de empleo en el sector formal.

Sumado a esta problemática, es preciso señalar el tema de la apatridia. En esta línea, se debe destacar que en el Plan Nacional de Derechos Humanos también se establece como acción clave la atención de la apatridia en todas sus dimensiones. Para concretar esta acción, se establecieron una serie de medidas como la creación de un procedimiento que permita reconocer la condición de apátrida, la implementación de mecanismos que atiendan estas situaciones y la automatización en los procesos de naturalización de personas apátridas. No obstante, aunque en el Perú se ha identificado casos de apatridia de facto, especialmente de niñas y niños de ascendencia venezolana nacidos en Colombia, no se ha tomado ninguna medida para brindarles protección. De hecho, hasta la fecha no se ha implementado ningún mecanismo o proceso alguno que facilite una solución adecuada y acorde a los estándares internacionales a las situaciones de apatridia.

32 Defensoría del Pueblo. 2014. Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo. Serie Informes de Adjuntía. Informe N° 009-2014-DP/ADHPD. Consulta: 24 de marzo de 2020 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-009-2014-DP-ADHPD.pdf>

Con todo ello, es claro que los estándares propuestos en el propio Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 y en el Convenio de Trabajadores Migratorios y sus Familiares no se están respetando.

Finalmente, es importante destacar que, en el Perú, existe una inadecuada articulación entre el sistema migratorio y el sistema de asilo. El primero se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior. El sistema de asilo, por su parte, tiene como ente encargado al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR. Es así que, según la legislación peruana, son dos las autoridades que tienen competencia en materia migratoria: Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>33</sup>.

Lo que se espera en este tipo de intervención es que la relación de trabajo sea armónica, o por lo menos, coordinada; sin embargo, en muchas situaciones esto no es así. Existe una falta de coordinación evidente entre estas instituciones. Por referir algunos ejemplos: 1) Migraciones y el MRR no habían coordinado la implementación de la Visa Humanitaria y prórroga de la misma cuando se adoptó la medida<sup>34</sup>; y, 2) Migraciones tampoco reconoce la condición regular de los más de cuatrocientos mil solicitantes de refugio<sup>35</sup> y obliga a las personas a renunciar a tal protección para iniciar o continuar con trámites migratorios<sup>36</sup>.

33 A razón, consultar el Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones:

**“Artículo 5°.- Autoridades migratorias**

La Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, en su calidad de organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior - MININTER, es la autoridad en materia migratoria interna.

El Ministerio de Relaciones Exteriores - RREE es la autoridad en materia migratoria externa de acuerdo a lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo, además de ejercer competencias en materia migratoria interna según la normativa vigente.”

34 El Ministerio de Relaciones Exteriores mediante documento OF.RE (MIN) 2-10/9 de fecha 30 de mayo de 2019 le comunicó al Ministerio del Interior que a partir de las 00:00 horas del 15 de junio de 2019 se les exigirá visa a los ciudadanos venezolanos y concede la opción de trámite de Visa Humanitaria. Tres meses más tarde de la interposición de la medida, Migraciones expidió la Resolución de Superintendencia N° 255-2019-MIGRACIONES de fecha 20 de agosto de 2019, donde recién aprobaban la Directiva “M02.SM.DI.007” sobre la emisión del Carné de Extranjería por la calidad migratoria humanitaria solo para naturales de Venezuela.

35 Amnistía Internacional. 2020. Buscando refugio. Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela, pp. 19-20. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>

36 Migraciones se basaría en una interpretación errónea del artículo 39° del Decreto Legislativo N° 1350, que refiere: “Los solicitantes de estos estatutos jurídicos [asilo y refugio] no requieren Visa ni Calidad Migratoria para su admisión y permanencia en el territorio nacional; aun cuando esta disposición se encuentra orientada a la protección internacional y el principio de no devolución que toda persona obligada a salir del país de origen o residencia busca en otro Estado.

## 6. Política migratoria y de refugio con respecto a la población venezolana

### 6.1. Cambios en la política migratoria: pasaportes, visas y excepciones

Consecuente con su condena de la crisis de derechos humanos en Venezuela, Perú entre los años 2016 y 2018 presentó una política relativamente generosa hacia las personas venezolanas, recibiendo a miles de personas que habían huido del país. De este modo, a partir de enero de 2017, con la emisión del Decreto Supremo N° 02-2017-IN y con las posteriores modificaciones, a través de los Decretos Supremos N° 023-2017-IN y N° 01-2018-IN, el gobierno dio el primer paso para garantizar la regularidad de la población que ingresaba producto de la crisis humanitaria: la puesta en marcha del PTP, un permiso de permanencia específico para regularizar la situación migratoria de personas venezolanas.

En un primer momento solo tuvieron derecho a esta opción las personas venezolanas que hubiesen entrado al país de manera regular antes de abril del 2017<sup>37</sup>. Posteriormente, el gobierno amplió varias veces la fecha a partir de la cual se tenía derecho al permiso. En total, hubo cuatro decretos supremos que reglamentaron el PTP y dentro de ellos la última extensión de plazo que mostró una política generosa fue el Decreto Supremo 001-2018-IN, de enero del 2018, el cual planteaba recibir hasta el 30 de junio del 2019, las postulaciones de las personas venezolanas que ingresaron a Perú hasta el 31 de diciembre del 2018<sup>38</sup>. El Gráfico N° 3 resume las características de las cuatro normativas sobre los PTP.

Como puede observarse a través del gráfico, desde mediados del 2018, se empezaron a adoptar gradualmente medidas más restrictivas frente a la migración venezolana. En razón a ello, desde el mes de agosto se anunció que únicamente se les concedería el PTP a quienes hubieran ingresado al país hasta antes del final de octubre del 2018. Las personas que hubieran entrado antes de la fecha límite tenían hasta el final de diciembre del mismo año para solicitarlo<sup>39</sup>.

37 El Peruano, Normas Legales, Lineamientos para el otorgamiento del permiso temporal de permanencia para las personas extranjeras, madres o padres de hijo/as mayores de edad con discapacidad permanente, capítulo 6, 3 de enero de 2017. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/7nLc-ew9qj3BpoXqNzDrXT>

38 El desplazamiento venezolano y las políticas de Colombia, Ecuador y Perú. Feline Freier y Soledad Castillo Jara. [https://www.revistabrujula.org/el-desplazamiento-venezolano-y-las-?fbclid=IwAR2EyTyGEJ\\_fm0Z27\\_Qzbd0gIRD00OndHv1TH3IWHNBcqBLOck1Qn\\_rfr8g](https://www.revistabrujula.org/el-desplazamiento-venezolano-y-las-?fbclid=IwAR2EyTyGEJ_fm0Z27_Qzbd0gIRD00OndHv1TH3IWHNBcqBLOck1Qn_rfr8g)

39 Decreto Supremo No 091-2018 IN, Modifican Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.

Gráfico N° 3: Los distintos PTP

Núm.	Normativa	Plazos	Condiciones
PTP1	Decreto Supremo 002-2017-IN*, 3 de enero de 2017. * Se publicó una fe de erratas al Decreto Supremo N° 002-2017-IN el jueves 5 de enero de 2018, en el Diario Oficial El Peruano.	Ingreso al país hasta antes del 2 de febrero de 2017. Plazo de 120 días hábiles para presentarla solicitud.	Haber ingresado regularmente al país. Estar en situación irregular por vencimiento de la autorización de permanencia o, estando en situación regular, optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales.
PTP2	Decreto Supremo N° 023-2017-IN, 29 de julio de 2017.	Personas que ingresaron al país hasta el 31 de julio de 2017. Plazo de 120 días para solicitud.	Haber ingresado regularmente al país. Estar en situación irregular por vencimiento de su autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales
PTP3	Decreto Supremo N° 001-2018-IN, 23 de enero de 2018.	Personas que ingresaron al país antes del 31 de diciembre de 2018. Plazo hasta el 30 de junio de 2019.	Estar en situación irregular por vencimiento de su autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales.
PTP4	Decreto Supremo N° 007-2018-IN, 19 de agosto de 2018	Modifica los lineamientos del Decreto Supremo anterior al reducirlos plazos aplicables, tanto para el ingreso al país (hasta el 31 de octubre de 2018) como para presentarla solicitud del PTP (hasta el 31 de diciembre de 2018)	Estar en situación irregular por vencimiento de su autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedentes penales o judiciales en su país o en el exterior.

Fuente: Acosta, Blouin y Freier. 2019.

Bajo esta línea, a partir del 25 de agosto del 2018, el gobierno peruano introdujo la obligatoriedad de la exigencia del pasaporte para el ingreso de la población<sup>40</sup>. La aplicación de esta medida conllevó a la imposibilidad de entrada al país de muchas personas venezolanas, a quienes les resultaba imposible obtener un pasaporte por diversos obstáculos. Por este motivo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas-

40 Condición establecida mediante la Resolución de Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000270-2018-MIGRACIONES del 24 de agosto de 2018.

Venezuela) interpusieron, el 3 de setiembre del 2018, un habeas corpus solicitando que se deje sin efecto el impedimento de ingreso a ciudadanos venezolanos que no cuenten con pasaporte porque dicha medida vulnera, entre otros, el derecho a la libertad de tránsito de las personas venezolanas y el derecho a solicitar refugio.

El 5 de octubre del mismo año se declaró fundada en parte dicha demanda y se dejó sin efecto la resolución<sup>41</sup> y se determinó que en un plazo de 30 días se elabore un Plan Nacional Estratégico que regule la movilidad migratoria de ciudadanos venezolanos. No obstante, Migraciones y el Ministerio del Interior apelaron la sentencia, y el Poder Judicial, mediante un nuevo fallo, terminó revocando su dictamen anterior. Por tanto, a comienzos del 2019, el pasaporte seguía resultando necesario para el ingreso, salvo en el caso de algunas “excepciones humanitarias” que comprendían a personas solicitantes de la condición de refugiada, menores de 18 años, personas gestantes en estado de vulnerabilidad y mayores de 65 años que presentaban un deterioro en su salud por el viaje, así como otros casos humanitarios excepcionales.

El 15 de junio del 2019, manteniendo el fin de restringir el acceso a su territorio, Perú anunció que las personas venezolanas necesitaban visa humanitaria para entrar en el país<sup>42</sup>. De acuerdo a la regulación pertinente, mediante la presentación del pasaporte y de los antecedentes penales apostillados, la visa humanitaria se podía solicitar en un consulado peruano en Venezuela, Ecuador o Colombia<sup>43</sup>. No obstante, el requisito de presentar los antecedentes penales antes de entrar al país, sumado a la complicación de obtener un pasaporte, convirtió a la visa humanitaria en un nuevo obstáculo para poder ingresar de manera regular. De igual manera, la inviabilidad de este requisito es clara en la medida que el sueldo básico de muchos ciudadanos venezolanos, al no superar los 5 USD, imposibilita el trámite de obtención de un pasaporte<sup>44</sup>.

Ante esta situación, nuevamente la CNDDHH, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas-Venezuela) y la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), el 17 de junio del

41 Sentencia del Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres del 5 de octubre de 2018. Exp. N° 06488-2018-01801-JR-PE-05. Disponible en: [https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Exp.-06488-2018-0-1801-JR-PE-05-2-32-Legis.pe\\_.pdf](https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Exp.-06488-2018-0-1801-JR-PE-05-2-32-Legis.pe_.pdf)

42 Condición establecida mediante la Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000177-2019 del 12 de junio del 2019.

43 Gobierno de Perú, Plataforma Digital Única del Estado Perú, Obtener Visa para Ingresar al Perú, 15 de noviembre de 2019, <https://www.gob.pe/1063-obtener-visa-para-ingresar-al-peru-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos>; RPP, “Martín Vizcarra: Desde el 15 de junio solo podrán ingresar al Perú venezolanos con pasaporte y visado”, 6 de junio de 2019, <https://rpp.pe/politica/gobierno/martin-vizcarra-desde-el-15-de-junio-solo-podran-ingresar-al-peru-venezolanos-con-pasaporte-y-visadonoticia-1201385>.

44 Berganza, I. Et. al. 2018. Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante 169º período de sesiones. Lima: Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, IDEHPUCP, Universidad del Pacífico, Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya.

2019, interpusieron un habeas corpus solicitando que se deje sin efecto este impedimento de ingreso a ciudadanos venezolanos, porque esta nueva medida también vulnera, entre otros, el derecho a la libertad de tránsito, derecho a la igualdad y no discriminación, y el derecho a solicitar refugio<sup>45</sup>. Ambos casos de habeas corpus se encuentran ante el Tribunal Constitucional pendientes de resolución<sup>46</sup>.

Por su parte, las “excepciones humanitarias” existentes continuaron aplicándose pero, poco después de la introducción de la visa humanitaria, los criterios de determinación del estado de vulnerabilidad indicados en las excepciones empezaron a interpretarse de forma más limitada por parte de funcionarios y funcionarias instalados en la frontera<sup>47</sup>. En esa línea, Amnistía Internacional encontró en la frontera varios casos de personas -entre ellas algunas mayores de 60 años y niñas y niños que intentaban reunirse con sus progenitores- que deberían haber tenido derecho a entrar a Perú bajo los criterios mencionados. Sin embargo, a estas personas se les negó la entrada o fueron remitidas por los funcionarios de migración a la CEPR en la frontera, aconsejándoles que solicitaran la condición de refugiada<sup>48</sup>.

A esto se suma que la introducción de la visa humanitaria en Ecuador, a finales de agosto de 2019, anuló en la práctica las “excepciones humanitarias” peruanas pues, con independencia de su situación de vulnerabilidad, las personas venezolanas tenían que mostrar el sello de salida de Ecuador para ser admitidos en Perú. De este modo, si una persona estaba en situación irregular en Ecuador y buscaba ingresar a territorio peruano de forma regular a través de una “excepción humanitaria”, no podía hacerlo por la exigencia de este requisito formal. E incluso a las personas que tuvieran la visa humanitaria peruana, pero no el sello de salida de Ecuador, se les impedía la entrada en el territorio.

Finalmente, para aquellas personas que no tramitaron previamente el PTP hasta diciembre de 2018 y no califican para las calidades migratorias disponibles ya no cuentan con alternativas migratorias regulares en el Perú. De igual manera, tal como se detalló en el acápite anterior, fue restringido el acceso al sistema de asilo y se empezaron a tomar decisiones aceleradas sobre las solicitudes de la condición de refugiado en frontera, resolviendo de manera negativa un porcentaje importante de casos.

Bajo este contexto, es claro distinguir entre los riesgos de protección una falta de mecanismos que den respuestas alternativas para la permanencia de quienes ingresaron con posterioridad al 31 de octubre del 2018, quiénes entraron al territorio de manera regular o irregular luego de junio del mismo año y finalmente a quienes recibieron una denegatoria de refugio. Con respecto al último grupo, debe

45 El 19 Juzgado Penal con reos libres de Lima el 26 de junio del 2019 liminarmente la declaró improcedente, en segunda instancia confirman esta sentencia.

46 Expediente N° 892-2019-HC/TC (pasaporte) y expediente N° 688-2020-HC/TC (visa)

47 Reuniones con actores humanitarios en Lima, el 4 de noviembre de 2019, y Tumbes, el 5 de noviembre; copia de las directrices sobre las excepciones humanitarias conservada en los archivos de Amnistía Internacional.

48 Amnistía Internacional. 2020. Óp. Cit.; Entrevista con la Superintendencia Nacional de Migraciones, Lima, 14 de noviembre de 2019; Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú y CEBAF Ecuador, 5 y 6 de noviembre de 2019.

agregarse que aquellas personas que se encuentran en la fase del proceso de reconsideración de la decisión negativa sobre el asilo y cuya petición termina nuevamente rechazando, el único recurso que tienen disponible es el presentar otra solicitud ante la Comisión Revisora de Asuntos de Refugiados. Ello supondría hacer un viaje a otro país para dirigirse a un consulado peruano, algo que a la mayoría les resulta prácticamente imposible<sup>49</sup>.

## 6.2. Sistema de refugio

El primer punto a resaltar concerniente al sistema de refugio es que el gobierno peruano mantuvo -al menos hasta las modificaciones que entraron en vigor en junio de 2019- un estándar alto de protección en cuanto al derecho de acceso al sistema de asilo, permitiendo que las personas venezolanas puedan solicitar la condición de refugiada en la frontera, antes de entrar, y continuar con sus procedimientos de asilo en la oficina de la Comisión Especial para los Refugiados en Lima o en una de las oficinas descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores asentadas en el país<sup>50</sup>. De esta manera, a diferencia de otros países de la región, Perú no implementó procesos de pre admisibilidad que suelen constituir barreras importantes a este derecho<sup>51</sup>.

Sin embargo, desde finales de junio del 2019 no se permite ya a las personas venezolanas entrar al país para solicitar la condición de refugio, sino que, a través de un procedimiento acelerado, se les exige esperar en la frontera mientras presentan la solicitud y realizan una entrevista para evaluar si su requerimiento cuenta con alguna justificación basada en uno de los cinco motivos descritos en la Convención sobre los Refugiados de 1951<sup>52</sup>, excluyendo la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena de 1984, a pesar de que el Estado peruano ha acogido también dicho instrumento.

En esta línea, tras ser entrevistadas por el personal de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Tumbes, sus expedientes son enviados por WhatsApp a la oficina de la CEPR en Lima, donde los funcionarios efectúan una valoración de la solicitud y preparan la resolución, que se comunica a la persona solicitante de la condición de refugiada a tra-

49 Amnistía Internacional. 2020. Óp. Cit.; Entrevista con la coordinadora de la CEPR, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019

50 ACNUR. Guía de información para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Perú. Disponible en: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Peru/Guia\\_para\\_refugiados\\_y\\_solicitantes\\_de\\_la\\_condicion\\_de\\_refugiado\\_en\\_Peru\\_2017.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Peru/Guia_para_refugiados_y_solicitantes_de_la_condicion_de_refugiado_en_Peru_2017.pdf)

51 Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad. Et. al. 2019. Acoger, proteger, promover e integrar. Posicionamiento jesuita a favor de una política integral de migraciones en el Perú. Disponible en: <https://jesuitas.lat/attachments/article/1767/Posicio%CC%80n%20S%20Migraciones%202019.pdf>

52 Selee, A. y Bolter, J. 2020. Bienvenidas asimétricas. Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense. Migration Policy Institute, p. 27. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/research/respuestas-de-america-latina-y-el-caribe-migracion-venezolana-nicaraguense>

vés del CEBAF Perú<sup>53</sup>. Una decisión positiva permite a las personas venezolanas ingresar a Perú, donde pueden continuar con los procedimientos de asilo. Por el contrario, si el entrevistador determina que el reclamo no es válido, la persona es puesta bajo custodia policial y devuelta a Ecuador. Este cambio ha reducido drásticamente el número de personas que solicitan la condición de refugiada en la frontera<sup>54</sup>. Aunado a ello, el número de solicitudes admitidas según datos del gobierno apenas representa el 27% del total de las solicitudes de la condición de refugiado presentadas en la frontera de Perú con Ecuador entre junio y diciembre del 2019<sup>55</sup>. Este alto índice de rechazo revela un alarmante cambio de política hacia las personas venezolanas.

En la misma línea, una funcionaria de la CEPR en el CEBAF señaló en una entrevista que “si no tienen temor de persecución real, no tienen acceso”<sup>56</sup>. En esa línea, para justificar las decisiones negativas sobre refugio, comunicadas por la CEPR por escrito, se explicaba que las personas solicitantes no habían demostrado tener “un temor bien fundado de persecución” o que el temor de persecución no se había considerado creíble o probado con evidencia suficiente. Asimismo, las personas que fueron entrevistadas por Amnistía Internacional informaron que, durante sus entrevistas de solicitud de la condición de refugiada, por lo general les habían preguntado si habían huido de persecución y si contaban con familiares en situación migratoria regular en Perú. A juzgar por sus declaraciones, en las entrevistas no se tomaron en cuenta otros factores que, pese a su pertinencia según la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena, serían indicativos de una situación de “violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Por otro lado, con relación a los procedimientos aplicados, una funcionaria de la CEPR informó que el personal de dicha institución no utilizaba un cuestionario estándar al realizar las entrevistas de determinación de la condición de la persona refugiada<sup>57</sup>. Bajo este contexto, es posible detectar la maleabilidad de un marco jurídico sujeto a la discrecionalidad de los funcionarios junto con una falta de predictibilidad del sistema dada la no aplicación de la Declaración de Cartagena.

Sobre el carné de solicitante de refugio<sup>58</sup>, este es entregado a las personas que se encuentran en proceso de determinación de la condición de refugiado/a; es decir, a los/as solicitantes de refugio. Debido a la situación actual del sistema de refugio en el Perú, donde existen 482,571 solicitantes de la condición

53 Amnistía Internacional. 2020. Óp. Cit., p. 19.

54 Selee, A. y Bolter, J. 2020. Óp. Cit.

55 Oficio del 5 de marzo de 2020 de Cancillería a Amnistía Internacional 7-10-N/2.

56 Amnistía Internacional. 2020. Óp. Cit.; Entrevista con la coordinadora de la CEPR, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019

57 Amnistía Internacional. 2020. Óp. Cit.; Entrevista con la coordinadora de la CEPR, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.

58 El carné de solicitante de refugio es un documento provisional de trámite que se encuentra en el Artículo N° 14 de la Ley N° 27891.

de refugiado/a<sup>59</sup>, el momento de emisión del carné dentro del procedimiento rompe con cualquier vestigio de predictibilidad.

Adicionalmente a lo ya referido, debido a incoherencias entre los procedimientos de migración y refugio, la condición regular y la protección que la condición de refugiado implica, otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, no son reconocidas por las autoridades de migración. De esta manera, muchos funcionarios de migraciones registran a las personas solicitantes de la condición de refugiada que entran por la frontera como turistas, concediéndoles una calidad migratoria que solo les permite quedarse en el país durante 180 días<sup>60</sup>. Transcurrido este periodo las consideran “migrantes irregulares” y, en esa línea, pueden ser detenidas y deportadas. Cabe mencionar que ni los procedimientos de asilo revisados para su aplicación en la frontera ni las modificaciones que comportan en la práctica han sido comunicados jamás oficialmente, lo que genera hasta la fecha gran confusión entre los actores humanitarios y las mismas personas venezolanas.

Finalmente, la combinación de estas condiciones parece formar parte de una política más general y deliberada de bloqueo del acceso a protección internacional, la cual está obligando a un número considerable a personas venezolanas a entrar y permanecer en el país de manera irregular. Este contexto en definitiva aumenta el riesgo de las personas venezolanas ante diferentes formas de explotación, abuso, violencia y discriminación.

### 6.3. Expulsiones colectivas

Las expulsiones en el Perú se enmarcan en los documentos normativos denominados “Plan Migración Segura 2019” y “Plan Migrantes Ilegales 2019”<sup>61</sup>, los cuales son instruidos por el Ministerio del Interior con el auxilio de la Policía Nacional del Perú (PNP), la Superintendencia Nacional de Migraciones y, últimamente, con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre estos planes, no se tiene información pública respecto a los contenidos. Incluso, la propia División de Extranjería de la PNP, entidad encargada de investigar y denunciar las infracciones migratorias, indicó, mediante el Informe N° 171-2020-DIRNOS-DIRSEET PNP/DIVEXT-OIE [Anexo A], que no tenía información alguna respecto al Plan referido.

En los primeros grupos de expulsados de los que se ha tomado conocimiento, la situación dependía de funcionarios de la PNP y Migraciones. Posteriormente, y a causa de los abusos cometidos, se añadieron

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

60 Amnistía Internacional. 2020. Óp. Cit.; Entrevista con la Superintendencia Nacional de Migraciones, Lima, 14 de noviembre de 2019; Entrevista con la coordinadora de la CEPR en el CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.

61 Plan de Operaciones N° 021-2019-DIRNOS-PNP/DIRSEEST-UNIPLA.

miembros de la CEPR y la Defensoría del Pueblo. En el caso de la CEPR, su presencia se limitaba a identificar casos de solicitantes de refugio y a realizar un proceso sumario de determinación de la condición de refugiado, que solía ser denegada.

Es posible aproximarse a algunos casos de expulsiones a través de la información que circula en prensa<sup>62</sup>. En ese sentido, se tiene que estas suceden, principalmente, porque ciudadanos venezolanos con PTP habrían presentado o declarado documentación o información falsa para obtener el carné; en específico, respecto a antecedentes policiales en el país de origen. También se dan expulsiones por realizar actividades ilícitas que atenten contra el orden interno y la seguridad nacional<sup>63</sup>.

En cuanto a cifras, en 2019, la División de Extranjería ha expulsado a 262 migrantes venezolanos por infracciones a la Ley de Migraciones, cifra que representa el 38,47% del total de extranjeros expulsados del país (681); mientras que en 2020, se han reportado, durante el mes de enero, 134 expulsiones a personas venezolanas, lo que representa el 63,51% del total de expulsiones (134) [ver Anexos B y C]. En ese contexto, se ha tomado conocimiento de que han ocurrido seis expulsiones colectivas, de las cuales cinco de ellas fueron en el año 2019 y una en enero de 2020. De hecho, de las 134 expulsiones a venezolanos realizadas en enero de 2020, 131 fueron realizadas en una misma noche<sup>64</sup>.

Desde la Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados de Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, se han recogido seis casos de expulsiones colectivas, los cuales muestran un patrón generalizado en las intervenciones, procedimientos y vulneración de derechos. En

62 Segunda Expulsión (13/05/2019). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=lwCcnjRYEGU>; Tercera Expulsión: (06/06/2019) Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-venezolanos-peru-hoy-expulsan-a-tercer-grupo-antecedentes-754697.aspx>; Cuarta Expulsión (09-08-2019) Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/49569-cerca-de-200-venezolanos-con-antecedentes-en-su-pais-han-sido-expulsados-del-peru>; Quinta Expulsión (25-09-2019) Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/51863-cerca-de-mil-venezolanos-que-ingresaron-de-forma-clandestina-fueron-sacados-del-pais>

63 El artículo 58° del Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones, señala que la expulsión es una sanción grave que se aplica al extranjero en los siguientes supuestos:

- a. “Realizar trámites migratorios mediante la presentación de documentación falsa o haber proporcionado datos o información falsa.
- b. Por reincidencia en cualquiera de los supuestos de salida obligatoria previstos en el artículo 57° del presente Decreto Legislativo.
- c. No cumplir con la salida obligatoria impuesta conforme al presente Decreto Legislativo.
- d. Por encontrarse en situación migratoria irregular por ingresar al país sin realizar el control migratorio, pese a tener impedimento de ingreso por salida obligatoria vigente.
- e. Por atentar contra el patrimonio cultural de la Nación.
- f. Realizar actividades que atenten contra el orden público, el orden interno o la seguridad nacional.
- g. Por mandato del Poder Judicial.
- h. Al obtener la libertad luego de cumplir condena dispuesta por tribunal peruano.”

64 Andina. 27 de enero de 2020. “Más de 130 venezolanos implicados en delitos serán expulsados hoy del Perú.” Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-mas-130-venezolanos-implicados-delitos-seran-expulsados-hoy-del-peru-782967.asp>

ese sentido, se procederá a analizar las principales problemáticas identificadas en base a la máxima de la experiencia y respecto a los casos que se han asesorado.

En primer lugar, el procedimiento sancionador para determinar la expulsión de un extranjero, regulado por lo dispuesto en el Título V del Decreto Legislativo N° 1350 y el Título VIII de su Reglamento, se aplica de manera diferenciada para la población venezolana. Normalmente, en caso de una supuesta infracción, la primera intervención es realizada por la PNP, que levanta un informe y lo envía a Migraciones. Si esta institución advierte falta, se procede a iniciar el procedimiento sancionador, en el cual la persona tiene el derecho de formular alegatos, de impugnar actos administrativos y llevar el caso a sede judicial, inclusive; hasta que el acto pueda ejecutarse.

Sin embargo, en el caso de la población venezolana, los plazos se acortan, los derechos se restringen y se coordinan vuelos financiados por el Estado para retirarlos del país<sup>65</sup>, cuando esto es impensable para procedimientos regulares con otras nacionalidades. Ello, puesto que la prioridad del gobierno es frenar la migración venezolana y tratar de ganar una mejor imagen frente a la opinión pública con discursos y acciones abiertamente discriminatorias. En esa línea, de los casos analizados, en su totalidad han referido que se sintieron discriminados por su nacionalidad en las intervenciones policiales. También comentan que sufrieron malos tratos por parte de la PNP, que incluyeron mofa, burla y actitudes de superioridad.

Asimismo, se estima que, en algunos casos, el lapso de tiempo transcurrido entre el momento de detención y la expulsión no superó las 12 horas<sup>66</sup>. Esta información ha sido corroborada en todos los casos atendidos, donde los afectados han declarado que desde el momento de la retención hasta la expulsión, transcurrieron apenas horas. En un plazo como este, existe una vulneración a los derechos contemplados por el debido procedimiento como, por ejemplo, el derecho a la defensa<sup>67</sup> o el derecho a la no autoincriminación<sup>68</sup>. Esto se condice por lo declarado por el presidente Martín Vizcarra a un medio de comunicación: “He dado la disposición para que, con celeridad, a las personas que no han cumplido

65 Ver, por ejemplo, Resolución Ministerial N° 817-2019-IN que autoriza el viaje a la ciudad de Santiago de León de Caracas, Venezuela, a personal policial en el marco del PLAN DE OPERACIONES N° 021-2019-DIRNOS PNP/DIRSEEST-UNIPLA “MIGRANTES ILEGALES-2019” y el PLAN GENERAL DE OPERACIONES N° 01-2019-SCG PNP/DIRNOS-UNIPLEDU “ORDEN Y SEGURIDAD-2019”. Disponible en: <https://www.actualidadempresarial.pe/norma/resolucion-ministerial-817-2019-in/010182cc-bd71-4ad0-bf5b-8c0156c11d13>

66 El Comercio. 6 de junio de 2019. “Perú exigirá visado y pasaporte a ciudadanos de Venezuela a partir del 15 de junio del 2019”. Disponible en: <https://bit.ly/30u85ki>

67 Pues las personas expulsadas no pudieron/tuvieron la posibilidad de ponerse en contacto con algún abogado dentro del plazo.

68 En las resoluciones de expulsión de los casos atendidos, dentro del fragmento referido al ejercicio al derecho a la defensa, se repite la frase “acepto la sanción impuesta” cambiando en algunos casos las palabras mencionadas por sinónimos.

todas sus obligaciones migratorias y extranjeros que han ingresado de manera ilegal inmediatamente sean expulsados del país”<sup>69</sup>.

También se advierte, de los casos atendidos, que las personas son retenidas por miembros de la PNP vestidos de civil, los denominados “Terna”<sup>70</sup>. Esto evidencia que existe un trabajo arduo de inteligencia por parte de los organismos del Estado, a fin de capturar y expulsar ciudadanos venezolanos con antecedentes policiales. Las personas entrevistadas mencionaron que los capturaron por internet con falsas ofertas de trabajo, aprovechando su situación de vulnerabilidad. El modus operandi de la PNP era ganarse la confianza de las personas y luego capturarlos para expulsarlos en cuestión de horas.

De otro lado, es importante destacar que las expulsiones de personas venezolanas se dieron en bloques. Estas fueron realizadas en grupos de 50 personas, aproximadamente, por avión. Si bien que viajen juntos no determina que sea una expulsión colectiva, hay indicios claros de que el Estado peruano no habría tomado individualizado el análisis de cada caso para poder garantizar ciertos bienes jurídicos de especial protección, sino que expulsó a solicitantes de refugio, padres venezolanos con hijos peruanos, parejas de extranjeros residentes, personas con arraigo laboral, etc.

Por otro lado, se puede advertir como dato adicional que, de los expedientes de expulsión revisados por la Clínica Jurídica, todos guardan un patrón en cuanto a las declaraciones de las personas involucradas. La frase: “*Sí, acepto la sanción impuesta*” es un común denominador en los procesos. Si bien no es determinante, genera mucha sospecha sobre el mecanismo de individualización de las expulsiones y la posible aplicación de una plantilla general para todas las personas víctimas de la sanción.

Asimismo, es preciso recalcar que, en distintas oportunidades se detectó que las instituciones estatales justificaban la búsqueda e intervención hacia personas migrantes e incluso solicitantes de refugio, en que el derecho a la no devolución admite excepciones si es que la persona es considerada peligrosa para la seguridad nacional o ha tenido una condena consentida por un delito particularmente grave. En esa línea, algunas expulsiones se dieron por la no declaración de antecedentes policiales (no penales); sin embargo, es importante destacar la arbitrariedad de este tipo de decisiones, en tanto, para esos casos, no hubo pronunciamiento de un tribunal determinando la culpabilidad de una persona por un ilícito y, por lo tanto, no hay certeza respecto a una supuesta peligrosidad para la seguridad.

Otro punto a considerar es que los antecedentes policiales no serían un documento idóneo para acreditar esa supuesta peligrosidad, al menos para el caso de Venezuela, ya que existe una fuerte represión a la población que se opone al régimen, generando cargos y antecedentes por el simple hecho protestar

69 RPP Noticias. 13 de enero de 2020. “Vizcarra pide que extranjeros que han ingresado de manera ilegal ‘inmediatamente sean expulsados’”. Disponible en: <https://bit.ly/3ej80Yd>

70 La Unidad de Inteligencia Táctica Operativa Urbana de la Policía Nacional, más conocida como Grupo Terna es una unidad especializada de la División de Operaciones Especiales “Escuadrón Verde” de la Policía Nacional del Perú.

contra el Gobierno<sup>71</sup>. Incluso, se ha tomado conocimiento de personas torturadas o perseguidas en dicho contexto, a quienes se les generó antecedentes por otros delitos a manera de intimidación<sup>72</sup>. De este modo, al castigar con la expulsión la no presentación de antecedentes policiales, el Perú podría estar aplicando la devolución de personas procesadas por delitos políticos. Esta situación es alarmante, puesto que el Estado se encontraría regresando a personas a donde han sido perseguidas y donde su vida corre un grave peligro.

71 CDH. Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela. A/HRC/45/33. 15 de septiembre de 2020. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_33\\_UnofficialSpanishVersion.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_33_UnofficialSpanishVersion.pdf)

72 *Ibidem*.

## 7. Discriminación, violencia y criminalización hacia la población migrante

En otros puntos del informe, se abarca problemáticas de discriminación estructural en distintos ámbitos del ordenamiento jurídico-político peruano. En este acápite, la discriminación será abordada, más bien, a nivel social y cultural, con especial atención a las situaciones violentas producto de ella y al discurso criminalizante que, actualmente, puede percibirse en el Perú en torno a la migración. Respecto a estos últimos fenómenos, es importante resaltar que han tenido un incremento radical en un plazo de tiempo muy corto. En diversos estudios, emerge con claridad que ese cambio tan rápido y acelerado es una fuerte señal de alarma que está llevando a casos xenofobia.

Como se ha comentado previamente, desde un discurso de solidaridad y acogida hacia las y los primeros venezolanos que ingresaban al territorio nacional, se pasó a privilegiar, a partir de 2018, una línea más “ordenada y segura” de gestión de la migración. Sin embargo, esta visión “segura” de la migración no fue planteada en términos de tutela de los derechos humanos de las y los migrantes, sino en términos de seguridad nacional frente a una posible amenaza originada por la movilidad.

De este modo, resulta clara la asociación del migrante como posible peligro para la nación y la consecuente creación de un estereotipo discriminatorio para este grupo de personas. Esto ha conllevado, por un lado, a la consolidación de un discurso del miedo/repudio al extranjero, figura que se convierte en un chivo expiatorio de los problemas nacionales, funcional a la política interna; y, por otro, a una evidente carencia de cualquier forma de promoción estatal sobre medidas de integración y respeto hacia la población migrante<sup>73</sup>.

Las causas se pueden relacionar a las problemáticas estructurales de la sociedad peruana, como la corrupción, la pobreza, el machismo, las grandes desigualdades y el racismo, así como a cuestiones circunscriptas al momento histórico-político: el posicionamiento en la política regional frente al aumento de ingresos, la transformación de las políticas migratorias y la retórica utilizada en el debate público y en los medios de comunicación.

73 Pecho, A. 2020. “Migración venezolana: de la política “solidaria” al peligroso camino de la criminalización”. *Idéele Revista*, No. 290. Disponible en: <https://revistaideele.com/ideele/content/migraci%C3%B3n-venezolana-de-la-pol%C3%ADtica-%E2%80%9Csolidaria%E2%80%9D-al-peligroso-camino-de-la-criminalizaci%C3%B3n>

## 7.1. Discriminación

Los estereotipos y prejuicios hacia las personas venezolanas en los últimos años se han consolidado en una dimensión negativa, tanto en el debate público como en el mediático y político, lo que implica la generación de un clima de tensión y miedo para migrantes. Este clima se pudo detectar en la encuesta de WFO de inicios de 2020<sup>74</sup>, la cual revela que el 26% de las y los venezolanos entrevistados empieza a posicionar, entre las preocupaciones principales de su permanencia en Perú, la discriminación y la explotación, que solo siguen al temor de la falta de trabajo (36%). En la misma investigación, el 16% declara estar preocupado por la inseguridad y la violencia. Esos números son indicadores de un malestar y una percepción de riesgo bastante alta.

Sin embargo, estas cifras no son recientes. Ya en 2019 un estudio indicó la preocupación entre la población migrante venezolana por la falta de medidas adecuadas para sobrellevar el fenómeno migratorio y la presencia de situaciones xenofóbicas contra ellos/as<sup>75</sup>. Por su parte, en la encuesta del INEI del 2018, el 35,6% de la población venezolana residente en Perú admitió haber padecido alguna experiencia de discriminación, de las cuales el 64,9% se sufrieron en la calle o en lugares públicos, el 48,1% en el centro de trabajo y el 25,6% en el transporte público.

El hecho de que la mayoría de estos actos se realice en lugares públicos evidencia una aparente libertad para ejercer abusos hacia la población venezolana en presencia de otras personas, probablemente por la ausencia de reproche social y normativo hacia estas conductas. Y, si bien los actos de discriminación configuran un delito de acuerdo al artículo 323 del Código Penal peruano, lo cierto es que la efectividad de este tipo penal es altamente cuestionada<sup>76</sup>, además de que es probable que una persona migrante, especialmente en situación irregular, desconfíe de acercarse a cualquier autoridad para establecer algún tipo de denuncia. De hecho, en el período que va desde el 2017 a enero de 2020, el Ministerio Público ha recibido únicamente una denuncia por discriminación hacia extranjeros [ver Anexo D].

Pero la percepción de discriminación no se encuentra, únicamente, en los propios migrantes venezolanos ni suele ser sufrida solo en espacios públicos. En la encuesta del Instituto de Opinión Pública de la

74 World Food Programme. 2020 Encuesta Remota: Migrantes Venezolanos en Perú. Lima: WFP. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73724>

75 Berganza, I. y Solórzano, X. 2019. *Límites y retos del Estado. Procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas: Lutheran World Relief: Asociación Encuentros - Servicio Jesuita para la Solidaridad, 2019. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73520>

76 Mendoza, A. El racismo no es normal y debe ser denunciado. Alerta contra el racismo. Disponible en: <https://alertacontraelracismo.pe/articulos/el-delito-de-discriminacion-en-el-peru-avances-y-retrocesos-en-sus-veinte-anos-de>

Pontificia Universidad Católica (IOP)<sup>77</sup> del 2019 en Lima y Callao, se indica que el 60% de encuestados peruanos refiere haber escuchado comentarios discriminatorios sobre la población venezolana en instituciones públicas, cifra que muestra un incremento notorio respecto a la medición del año anterior, cuando alcanzaba solo el 36%. Eso demuestra el aumento exponencial de los eventos y una fuerte discriminación incluso adentro de los lugares que deberían proteger a las y los migrantes<sup>78</sup>, quienes, en consecuencia, acudirán con mayor dificultad a esos servicios y oficinas.

El aumento de la discriminación se puede relacionar a la gestión pública del flujo migratorio, que, como se ha visto, carece de medidas adecuadas para la integración y la protección a nivel nacional y local, y eso implica consecuencias determinantes en la inserción de las personas venezolanas en el tejido económico social. En la encuesta de IOP<sup>79</sup> emerge que la mayoría de los nacionales entrevistados considera que la llegada de tantos venezolanos perjudica la economía de peruanos (72% en el 2018 y 79% en el 2019), y que los venezolanos están quitando el empleo a ciudadanos nacionales (73% en el 2018 y 76% en el 2019).

Asimismo, es preocupante que en un período de tan solo un año se produjera un cambio de opinión tan radical en la población peruana hacia la venezolana. En la misma encuesta del IOP, se puede ver que en el 2019 el 68% declara desconfiar mucho en los venezolanos que llegan a Perú, mientras que en el 2018 solo era un 40%. En la misma línea, en 2019 el 61% piensan que son personas poco confiables o deshonestas, cuando en el 2018 era solo un 39%. De igual forma, en 2019 el 30% de entrevistados piensan que el gobierno debería prohibir la entrada a Perú de las y los venezolanos, cuando en el 2018 solo era un 17%<sup>80</sup>. Esos datos son importantes porque indican una incomodidad que se está exacerbando.

Ahora bien, respecto a los factores que explican este incremento de actitudes discriminatorias y negativas hacia la migración venezolana, pueden encontrarse las desigualdades sociales, económicas y culturales dentro de la misma sociedad peruana. En general la sociedad peruana ha tenido un discurso excluyente también hacia el propio migrante interno en décadas pasadas y, por eso, se puede intuir que la discriminación hacia el extranjero (en particular en Lima) tiene raíz en la cultura local<sup>81</sup>. De hecho la discriminación vivida por las y los venezolanos obedece principalmente a su nacionalidad,

77 Instituto de Opinión Pública. 2020. *Boletín N° 166. Estado de la Opinión Pública. Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Lima: IOP. Disponible en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169459>

78 Blouin C. 2020. "Nada Sorprendente, todo preocupante: miedos alrededor de la migración venezolana". *Boletín N° 166. Estado de la Opinión Pública. Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Lima: IOP. Disponible en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169459>

79 Instituto de Opinión Pública. 2020. Óp. Cit.

80 *Ibidem*.

81 *Ibidem*.

el género, el color de la piel o la edad<sup>82</sup> y es una barrera para la integración y el acceso a puestos de trabajo, viviendas, etc.<sup>83</sup>

Si bien algunas organizaciones internacionales, como ACNUR y OIM, han realizado diversas actividades para fomentar el diálogo e integración entre las y los migrantes venezolanos que han servido de soporte, estas acciones no son suficientes para crear espacios de diálogo y cercanía, y limitar los tratos discriminatorios.

## 7.2. Violencia

Tal como sucede con el fenómeno de discriminación, en los últimos años, el problema de la violencia ha venido creciendo y todavía no se observan acciones para abordarlo adecuadamente. Los tipos de violencias que se están dando hacia la población venezolana en Perú son varios y, en este acápite, trataremos únicamente los episodios que se están verificando a nivel social y no a nivel sistémico o estructural.

De acuerdo a la ENPOVE 2018, el 62.1% de personas venezolana considera que hay mayor frecuencia de situaciones de violencia física en Perú que en Venezuela<sup>84</sup>; sin embargo, solo el 9.5% de las/los venezolanos encuestados, desde que llegaron a Perú, han conocido casos de maltrato físico de connacionales (el 45.7% ejercido por persona extraña, el 36.8% por el/la esposo/a o compañero/a, el 6.8% por el/la empleador/a). Asimismo, según CARE, el 27.8% de las/los venezolanos encuestados manifiestan preocupación frente al riesgo de ataques (26% mujeres y 32% hombres), lo que indica un alto grado de vulnerabilidad percibida<sup>85</sup>. Si bien observando las cifras es posible intuir que la percepción de violencia no necesariamente está ligada a hechos reales, sí es un indicador importante porque permite entender el clima de inseguridad que vive un migrante venezolano actualmente en el país.

De igual forma, el 26.8% de entrevistados conoce personas venezolanas que han sido víctimas de maltrato verbal, de las cuales el 74.4% ha vivido el maltrato por parte de desconocidos/as y el 18.5% de empleadores/as<sup>86</sup>. Ese dato nos informa de la alta presencia de violencia verbal en la sociedad de acogida, violencia que puede relacionarse a la información ya señalada sobre discriminación en lugares públicos.

82 Organización Internacional para las Migraciones. 2018. Monitoreo de flujo de migración venezolana. Matriz de seguimiento del desplazamiento – ronda 4. Disponible en: [https://migration.iom.int/system/tdf/reports/DTM\\_R4\\_OIMPERU\\_VFF.pdf?file=1&type=node&id=4890](https://migration.iom.int/system/tdf/reports/DTM_R4_OIMPERU_VFF.pdf?file=1&type=node&id=4890)

83 Blouin, C. (Coord.). 2019. Óp. Cit.

84 INEI. 2018. Óp. Cit.

85 CARE. 2020. Análisis rápido de género, Proyecto Alma Llanera, CARE Perú. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/75166>

86 INEI. 2019. Óp. Cit.

Por otro lado, resulta necesario enfatizar que existe una diferencia entre hombres y mujeres en relación al impacto que la violencia genera sobre la inserción social y laboral<sup>87</sup>, así como en las posibilidades de acción en la cotidianidad y en las divisiones de las tareas domésticas y familiares. De este modo, de acuerdo a CARE, el 11% de personas venezolanas declara estar preocupada por sufrir acoso y/o violencia sexual (16% mujeres y 3% hombres)<sup>88</sup>. De hecho, el acoso, por su mayoría callejero, constituye uno de los principales problemas para las adolescentes y adultas venezolanas en Lima. Este les genera molestia y miedo, en tanto perciben distinción entre modos y actitudes culturales entre la población peruana y venezolana<sup>89</sup>. En particular, el acoso sexual es un hecho frecuente tanto en el trabajo como en los espacios públicos<sup>90</sup>.

Por otro lado, el 2.9% de migrantes venezolanos/as conoce o sabe de connacionales que han sido víctimas de violencia sexual, de las cuales solo un 31.9% ha solicitado ayuda<sup>91</sup>. En el informe de CARE, se evidencia que solo el 38% de mujeres y el 34% de hombres conocen la ruta de atención en Perú por abusos o violencias sexuales<sup>92</sup>. De eso se desprende que las personas migrantes en Perú son particularmente vulnerables porque no conocen los mecanismos y lugares de denuncia y de atención a las víctimas, teniendo temor por encontrarse en un contexto desconocido y, a veces, por no contar con documentos<sup>93</sup>.

Asimismo, es importante contextualizar esos indicadores adentro de una sociedad machista y patriarcal<sup>94</sup>, en la que la violencia es estructural y golpea mayoritariamente a los grupos más vulnerables. En suma, los datos recopilados evidencian que los episodios de violencia no son eventos aislados, sino que se manifiestan en frecuencia exponencial y contribuyen a formar un fenómeno que podría llevar a casos de xenofobia.

### 7.3. Criminalización

Uno de los fenómenos más alarmantes que se está verificando en Perú es la criminalización de las/los migrantes, particularmente venezolanos, en los medios de comunicación, en los discursos políticos y en las propias políticas públicas. Problemática que resulta preocupante porque un discurso político y

87 Sánchez, J. et. al. 2020. *Las mujeres migrantes y refugiadas venezolanas y su inserción en el mercado laboral peruano: dificultades, expectativas y potencialidades*. Lima: IDEHPUCP y Care Perú.

88 CARE. 2020. Óp. Cit.

89 Blouin, C. (Coord.). 2019. Óp. Cit.

90 CARE. 2020. Óp. Cit.

91 INEI. 2018. Óp. Cit.

92 CARE. 2020. Óp. Cit.

93 Berganza, I. y Solórzano, X. 2019. Óp. Cit.

94 Carrasco, A. 10 de marzo de 2020. "El machista es otro: Reflexiones sobre la relación entre migración venezolana y violencia contra la mujer". Nota de opinión. IDEHPUCP. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/el-machista-es-otro-reflexiones-sobre-la-relacion-entre-migracion-venezolana-y-violencia-contra-la-mujer/>

mediático tendencioso que abiertamente o de manera encubierta asocia la migración, regular o irregular, con la delincuencia y la inseguridad ciudadana, transformado al venezolano/a en un chivo expiatorio de los males de la sociedad peruana<sup>95</sup>, tiene repercusiones significativas en la opinión pública.

Lo señalado puede desprenderse de la poca correlación existente entre las cifras de peruanos/as que consideran que la migración venezolana implica una mayor delincuencia, y las cifras reales de delitos cometidos por alguna persona de nacionalidad venezolana. Así, según una encuesta de Ipsos<sup>96</sup>, el 67% de las y los limeños considera negativa la migración venezolana en Perú y el 54% piensa que las y los venezolanos aumentan la delincuencia en el país. Estos números son similares a los encontrados por la encuesta de opinión de IOP, donde, hasta 2019, el 81% de entrevistados piensa que son muchos los venezolanos que se dedican a actividades delictivas en el país y más del 50% tiene miedo de ellos.

Sin embargo, los datos oficiales no confirman el aumento de la delincuencia en el país, sino que revelan su disminución con respecto al 2011 y evidencian la existencia de una brecha de percepción de la población con la realidad<sup>97</sup>. Hasta la propia PNP reporta que los delitos cometidos por venezolanos/as en Perú llegan a ser únicamente el 1.38 % del total<sup>98</sup> y, de acuerdo a datos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), desde enero de 2017 hasta abril de 2020, la tasa de población penitenciaria extranjera no ha superado el 2.5% de la población penitenciaria total<sup>99</sup>. Asimismo, el reciente estudio de Migration Policy Institute y Brookings Institution demuestra que la migración venezolana no ha incrementado la delincuencia en el país<sup>100</sup>. En la misma línea, otro estudio de Equilibrium ha concluido, a través de un análisis cuantitativo, que la migración venezolana no tendría efectos significativos en delitos relacionados a hurtos, robos, lesiones, homicidios y violencia sexual en Lima Metropolitana (ciudad que alberga la mayor cantidad de migrantes), con lo que no existe evidencia que permita afirmar que la migración está ligada a mayor niveles de delincuencia<sup>101</sup>. Precisamente por esto, resulta sumamente relevante

95 Blouin C., Ramos G., Benites A. 2 de junio de 2020. “¿Agenda migratoria en el Congreso? Propuestas antimigratorias y partidos políticos débiles”. Nota de opinión. IDEHPUCP: Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/agenda-migratoria-en-el-congreso/>

96 Alayo, F. 28 de abril de 2019. “El 67% de limeños no está de acuerdo con la inmigración venezolana al Perú”. El Comercio. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/67-limenos-acuerdo-inmigracion-venezolanaperu-noticia-630720-noticia/>

97 IPE y El Comercio. 24 de febrero de 2020. “Resultados inseguros”. Disponible en: <https://www.ipe.org.pe/portal/resultados-inseguros/>

98 Pecho, A. 2020. Óp. Cit.

99 Castro, M. y X. Mejía. 2020. Equilibrium Cende. Una mirada a la migración venezolana y seguridad ciudadana en Perú. Lima: Equilibrium Cende.

100 Bahar D., Doodley M. y Selee A. 2020. *Venezuelan Migration, Crime, and Misperceptions A Review of Data from Colombia, Peru, and Chile*. Migration Policy Institute y Brookings Institution. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/venezuelan-migration-crime-and-misperceptions-a-review-of-data-from-colombia-peru-and-chile/>; Castro, M. y X. Mejía. 2020. Equilibrium Cende. Una mirada a la migración venezolana y seguridad ciudadana en Perú. Lima: Equilibrium Cende.

101 Castro, M. y X. Mejía. 2020. Óp. Cit.

enfaticar que, detrás de la percepción de inseguridad la población de acogida, se encuentran discursos criminalizantes en distintas esferas, los que serán explicados a continuación.

### **7.3.1. Criminalización a través de las políticas públicas**

El cambio desde una política migratoria receptiva a una excluyente, además de la exigencia de documentos, el retiro del PTP y otros requisitos burocráticos para el ingreso regular al Perú, ha sido acompañado también de otro tipo de medidas estatales que han puesto énfasis en una supuesta relación entre el aumento de la migración y el supuesto incremento de delincuencia e inseguridad en el país. Así, se tiene que, desde el Ministerio del Interior, se han implementado planes de intervención y seguimiento específico para ciudadanos venezolanos, como el Plan Migración Segura y el Plan Migrantes Ilegales. La propia denominación de este último denota la criminalización de la migración irregular que tiene como bandera el actual gobierno. También es necesario destacar el intento de creación de la Brigada Especial contra la Migración Delictiva, donde el Estado peruano buscó instaurar una medida específica contra extranjeros, distinguiendo el delito penal no por su tipología, sino por nacionalidad<sup>102</sup>. Si bien esta Brigada no se llegó a implementar –o al menos su implementación no ha sido comunicada de forma oficial–, consideramos que constituye una evidencia de la política criminalizadora del Estado en torno al fenómeno migratorio.

A la par, desde el Congreso de la República, se han presentado diversas propuestas legislativas cuya fundamentación está basada en la supuesta garantía de la seguridad nacional y ciudadana. Así, recientemente han sido observados el Proyecto de Ley N°5625-2020, que pretende modificar el procedimiento sancionador migratorio para poder lograr expulsiones en 72 horas e incorporar un supuesto vinculado al reingreso irregular al Código Penal; el Proyecto de Ley N° 5349-2020, que pretende desconocer el Pacto Mundial para la Migración y dejar sin efecto los PTP de ciudadanos venezolanos<sup>103</sup>; o el Proyecto de Ley N° 4886-2019, que busca modificar el Decreto Legislativo de Migraciones para “luchar actos que atenten contra el orden público”<sup>104</sup>. Es evidente que la aprobación de cualquiera de estas medidas, que a la fecha de cierre de este informe aún se encuentran en debate, constituiría un retroceso en los avances que ha dado el Perú para proteger y garantizar los derechos de todas las personas migrantes.

102 Gob.Pe. 21 de enero de 2020. “Policía Nacional crea brigada especial contra la migración delictiva”. Nota de prensa. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/78186-policia-nacional-crea-brigada-especial-contra-la-migracion-delictiva>

103 El 30 de noviembre de 2020, en sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, se dispuso por unanimidad el archivo de este proyecto, junto con el Proyecto de Ley N° 4958-2020,

104 Además de los proyectos mencionados, también destacan los Proyectos N° 4958-2020 - Ley que plantea la repatriación de extranjeros residentes en el Perú afectados por la emergencia sanitaria; y N° 4830-2019-Ley que modifica el decreto legislativo 1350 de migrantes, para proteger a la ciudadanía y el orden público.

### 7.3.2. Criminalización a través del discurso político

A las medidas institucionales de criminalización, las acompañan las declaraciones de algunos representantes y líderes políticos, que tienden a asociar la presencia de las/los venezolanos con la transgresión al orden interno, ya sea por un supuesto vínculo con la delincuencia o incluso por su ingreso irregular al territorio. De hecho, la irregularidad ha sido presentada como delictiva por parte de muchos políticos, que han transformado fácilmente las representaciones sobre migrantes de refugiados bienvenidos a criminales indeseables<sup>105</sup>.

Ese discurso oportunista se ha dado tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos locales dentro de las regiones. Por ejemplo, a nivel nacional, un congresista ha declarado el 7 de mayo de 2020, durante el debate por la aprobación del Acuerdo de Sede entre Perú y ACNUR, que *“los migrantes venezolanos que han venido a violar (...) a asaltar a diestra y siniestra (...) y a exigir derechos”*<sup>106</sup>. Asimismo, otro congresista afirmó, durante la sesión de Pleno del Congreso del 30 de septiembre de 2019, lo siguiente: *“(...) quiero decirle [a Martín Vizcarra] que es el presidente de todos los peruanos y no de los extranjeros que vienen como delincuentes (...) Los venezolanos, malos o buenos, tienen que salir del país. ¡Que se vayan!”*<sup>107</sup>

A nivel local, es conocido el caso del alcalde de Huancayo, una ciudad del centro del país, que el 27 de marzo de 2019 manifestó necesario decretar la ciudad “libre de venezolanos”, luego de unas quejas ciudadanas sobre crímenes, pérdida de empleo e incremento de la informalidad<sup>108</sup>. El acto ha sido deplorado por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Cultura, y el Ministerio Público ha abierto una investigación preliminar sobre el caso<sup>109</sup>. Resulta evidente entonces que existe una carencia, por parte de las autoridades políticas, del conocimiento integral del fenómeno migratorio, que es visto como un disturbio al orden público o a la seguridad ciudadana.

### 7.3.3. Criminalización a través del discurso de los medios de comunicación

El clima de miedo y odio hacia los migrantes también es potenciado en parte por las informaciones transmitidas en los medios de comunicación, que abusan de hechos delictivos puntuales para alimentar estereotipos y falsas noticias<sup>110</sup>. El supuesto incremento de la inseguridad y delincuencia, así como

105 Jave, I. 2020. “Migración Venezolana en el Perú: afirmación de identidades y exclusiones”. *Boletín N° 166. Estado de la Opinión Pública. Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Lima: IOP. Disponible en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169459>

106 Blouin C., Ramos G., Benites A. 2 de junio de 2020. Óp. Cit.

107 Ibídem.

108 Berganza, I. y Solórzano, X. 2019. Óp. Cit.

109 Voz de América. 2 de abril de 2019. “Perú: Investigan incitación a discriminación contra venezolanos”. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/venezuela/peru-fiscalia-investiga-alcalde-por-incitar-discriminacion-contra-venezolanos>

110 Blouin C. 2020. Óp. Cit.

el problema de la falta de acceso a servicios, han sido presentadas por los medios como situaciones causadas por la llegada de la población venezolana al país.

De este modo, un aspecto extremadamente frecuente en los medios de comunicación es la asociación de la nacionalidad a la descripción del criminal en las noticias diarias. Esa decisión comunicativa en muchos estados democráticos es reconocida como acto pasible de denuncia por su carácter discriminatorio y tendencioso, en tanto crea prejuicios en contra de todas/os los connacionales del/la delincuente. Para dar muestra de lo afirmado, tenemos algunos ejemplos de titulares de notas periodísticas como *“Policía capturó a venezolano que mató a dos hombres (...)”*<sup>111</sup> o *“Venezolana y su pareja pepean a ingeniero para llevarse hasta su automóvil”*<sup>112</sup>; y también extractos de algunos artículos, como *“(...) tras culminar con la cuarentena en varias regiones del país, los peruanos enfrentan un doble sentimiento de temor, debido a la expansión del virus y el incremento del grado de violencia en la criminalidad por parte de los inmigrantes venezolanos”*<sup>113</sup>, o *“un grupo de maleantes venezolanos decidió hacer justicia, su propia justicia, la cual no es otra que torturarlo, humillarlo (...). Ejemplos como este se han comenzado a repetir en el Perú, por fina cortesía de una apresurada medida política que eliminó todo tipo de restricción de ingreso en las fronteras. Y como tal, en las últimas semanas han proliferado los reportajes de asesinatos y descuartizamientos que ocurrieron y seguirán ocurriendo si no se toman medidas firmes y necesarias”*<sup>114</sup>.

Muchas instituciones de la sociedad civil han denunciado este tipo de noticias como discriminatorias, tendenciosas y que vulneran el derecho de información de las y los ciudadanos. Sin embargo, es urgente evidenciar que, a frente de la emersión de este fenómeno, no se han encontrado documentos oficiales del Estado que estudian, analizan o cuestionan estas prácticas.

111 Perú 21. 15 de enero de 2020. “Policía capturó a venezolano que mató a dos hombres en taller de mecánica de San Martín de Porres”. Disponible en: <https://peru21.pe/lima/policiales/policia-capturo-a-venezolano-que-mato-a-dos-hombres-en-taller-de-mecanica-de-san-martin-de-porres-noticia/>

112 Diario Correo. 11 de septiembre de 2019. “Venezolana y su pareja pepean a ingeniero para llevarse hasta su automóvil”. Disponible en: <https://diariocorreo.pe/edicion/huancayo/venezolana-y-su-pareja-pepean-ingeniero-para-llevarse-hasta-su-automovil-910070/>

113 Hurtado, K. 14 de julio de 2020. “Delinquentes venezolanos incrementan la violencia en Perú”. La Razón. Disponible en: <https://www.larazon.es/america/20200714/kkup7c4rivgfjjakvfgsfmg36y.html>

114 Mori, F. 22 de septiembre de 2019. “Criminales venezolanos llegan al Perú”. Expreso. Disponible en: <https://www.expreso.com.pe/politica/criminales-venezolanos-de-exportacion/>

## 8. Acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población migrante

### 8.1. Derecho a la salud

El artículo 7 de la Constitución Política del Perú establece que todas las personas tienen derecho a la salud. La política pública migratoria peruana ha recogido este derecho a través del Decreto Legislativo N° 1350, su Reglamento, y la Política Nacional Migratoria<sup>115</sup>, de modo que el acceso a la salud se encuentra garantizado para toda persona migrante, sin importar su condición migratoria. Específicamente, al referirnos al acceso a los servicios de salud para población extranjera, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1359 establece que el ente encargado de garantizarlo es el Ministerio de Salud (MINSA)<sup>116</sup>.

Otras políticas, como el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, también apuntan a la garantía de este derecho para todas las personas migrantes. El PNDH tiene entre sus acciones estratégicas la garantía de los derechos de las personas migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales. Sin embargo, no ha incluido entre sus indicadores para esta acción uno que mida de forma adecuada el nivel de acceso a servicios de salud por población migrante, ni la promoción de medidas afirmativas por parte del Estado para facilitarlos u otros que pudieran resultar relevantes<sup>117</sup>.

Teniendo en cuenta este panorama, debemos aclarar que, al remitirnos al sistema de salud peruano, existen varios tipos de servicios de salud públicos y privados (empresas prestadoras de salud o EPS). En el caso de los seguros de salud pública, dos de los más utilizados son el Seguro Integral de Salud (SIS) y el Seguro Social de Salud (EsSalud). Este último está dirigido a trabajadores dependientes y sus familiares, e implica una contribución mensual. Esto significa que, para que un extranjero pueda gozar de este seguro, debe encontrarse habilitado para trabajar y necesita insertarse en un espacio formal de trabajo que cumpla con los requisitos para la contratación de trabajadores extranjeros.

115 A través de su Objetivo Específico 5, ha incluido un lineamiento dirigido al desarrollo de acciones que garanticen el acceso a diversos DESCAs, entre ellos el derecho a la salud, sin importar la condición migratoria de la persona migrante.

116 Artículo N° 7 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, recogido en el Anexo del D.S 007-2017-IN.

117 Blouin, C. 13 de marzo de 2018. "Plan Nacional de DDHH: ¿Qué tanto avanzaremos en movilidad humana?". Nota de opinión. IDEHPUCP. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis/plan-nacional-de-ddhh-que-tanto-avanzaremos-en-movilidad-humana-por-cecile-blouin/>

Sin embargo, el sector formal de empleo en el Perú en zonas urbanas, donde se ha identificado que viven la mayoría de las personas migrantes, solo compone el 34,3% de la tasa de empleabilidad, mientras la tasa del sector informal es del 65,7%<sup>118</sup>. A ello se suma la persistencia de restricciones legales para la contratación de personas migrantes que se detallarán en el apartado sobre el derecho al trabajo, y que evidentemente afectan el acceso a este subsistema de salud para esta población. En el caso de las personas venezolanas, este criterio se vuelve especialmente restrictivo: un estudio exploratorio aplicado en la ciudad de Lima<sup>119</sup>, donde se concentra el 75% de esta población, identificó que los trabajos más comunes en los que se insertaban migrantes venezolanos eran informales.

El resultado de todas estas problemáticas es que solo 44,985 personas venezolanas están afiliadas a EsSalud; es decir, menos del 5% del total de migrantes de esa nacionalidad ubicados en Perú cuentan con esta protección [ver Anexo E].

En cuanto al SIS, este fue creado inicialmente para las personas en situación de pobreza y pobreza extrema; sin embargo, el perfil de los/as beneficiarios/as de este seguro ha venido expandiéndose durante los últimos años. Esta expansión inició con el Decreto Legislativo N° 1164, el cual indica que tanto los niños menores de cinco años como las mujeres embarazadas debían ser afiliados de manera gratuita en el SIS. Sumado a esto, desde el año pasado —y a la luz de la Ley Marco de aseguramiento universal en salud<sup>120</sup>— se estableció mediante el Decreto de Urgencia N° 017-2019<sup>121</sup> la afiliación automática al SIS de toda la población residente en el Perú que no cuente con un seguro de salud, independientemente de su situación socioeconómica. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo 002-2020-SA, se estableció que las personas en situación de vulnerabilidad sanitaria (personas que viven con el VIH/Sida, personas con diagnóstico de tuberculosis y personas con discapacidad severa) deben ser inscritas en este mismo seguro.

Si bien las normas citadas apuntan a la afiliación de personas residentes en Perú al SIS, a lo largo de los años se ha identificado que las mujeres embarazadas y niños menores de cinco años migrantes, independientemente de su situación migratoria (regular o irregular), pueden ser inscritos. Para las demás personas migrantes, sin embargo, se mantiene la barrera documentaria al restringir a “residentes” el beneficio, condición que solo se alcanza en Perú al contar con un carné de extranjería. Este requisito afecta especialmente a los/as solicitantes de refugio; a las personas venezolanas que continúan con el régimen del PTP, ya que no es una calidad migratoria; y a los/as migrantes en situación irregular. La imposición de esta clase de requisitos resulta aún más alarmante si se toma en cuenta que, según cifras

118 INEI. 2019. *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento, 2007-2018*. Lima. Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1678/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1678/libro.pdf)

119 Blouin, C. (Coord.). 2019. Óp. Cit.

120 Ley N° 29344 – Ley Marco de aseguramiento universal en salud.

121 Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/431389/1831446-1.pdf>

obtenidas por el INEI respecto de las condiciones de vida de la población venezolana en el Perú, el 91.5% de las personas encuestadas en 2018 no contaban con un seguro de salud<sup>122</sup>.

A pesar de las graves consecuencias que estas disposiciones pueden tener en el ejercicio efectivo del derecho a la salud de las personas migrantes, debemos mencionar los esfuerzos del Estado para poder atender de manera específica a las personas migrantes que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. Desde la Superintendencia Nacional de Migraciones, en el año 2018, mediante la Resolución de Superintendencia N° 117-2018, se creó el Equipo de Trabajo de Integración Migratoria. Este equipo tiene como objetivo la integración de población migrante en situación de vulnerabilidad mediante la realización de acciones que busquen la salvaguarda de su dignidad y derechos fundamentales. A su vez, a través de la Directiva E01.PM.DI.002, se creó el Equipo Técnico de Integración Migratoria que tiene como uno de sus objetivos la acreditación y declaración de situaciones de vulnerabilidad<sup>123</sup> para, posteriormente, elaborar recomendaciones que permitan buscar su resolución. Estas recomendaciones, según la directiva, pueden abarcar desde la exoneración de requisitos para el cambio de calidad migratoria hasta la recomendación de otorgar la calidad migratoria especial residente; todo esto, dependiendo de la gravedad de la situación y la evaluación realizada por el equipo técnico.

Aun así, de los casos atendidos por la Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados de Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, se ha podido apreciar que la evaluación realizada por el Equipo Técnico puede llegar a ser inconsistente y distinta a lo establecido por la normativa migratoria. Por ejemplo, un caso de un adulto mayor con ingreso irregular (ambos supuestos de vulnerabilidad según la norma) podría no ser considerado un caso en situación de vulnerabilidad y, por ende, recibir un informe negativo respecto a su solicitud.

Sumado a esto, se debe tomar en consideración la creciente demanda por el área de integración migratoria. Esta demanda ha llevado a una saturación respecto de los casos que pueden atender de manera eficiente. Además, debemos analizar el proceso de comunicación con las demás áreas de Migraciones en casos en los que se recomienda un cambio de calidad migratoria. Al respecto, si bien la norma establece un plazo de 60 días hábiles para la finalización del procedimiento, en la práctica este puede extenderse a 4 meses.

Teniendo en consideración que gran cantidad de casos evaluados en el área de integración migratoria responden a graves condiciones médicas que requieren un tratamiento o intervención con urgencia, este plazo es alarmante. Sobre este mismo punto, es mucho más clara la problemática actual cuando las solicitudes se realizan en provincias. En estos casos, las solicitudes deben ser remitidas al equipo

122 INEI. 2018. Óp. Cit,

123 Los supuestos de situaciones de vulnerabilidad se encuentran recogidos en el Artículo N° 277 del Reglamento del D. Leg N° 1350.

técnico de integración migratoria en Lima, causando que los procedimientos sean resueltos en un plazo promedio de un año.

Finalmente, es importante abordar la situación de las personas migrantes con VIH. A agosto de 2019, la Asociación Illary registró la muerte de hasta 16 personas migrantes venezolanas asociadas a enfermedad avanzada por VIH en los establecimientos de salud del país<sup>124</sup>. Debe recordarse que muchos migrantes venezolanos con VIH no han podido acceder a un diagnóstico temprano en su país de origen o han visto interrumpido su tratamiento con antirretrovirales por las condiciones del sistema sanitario venezolano; por lo tanto, al llegar a Perú, el acceso a un tratamiento se convierte en una necesidad vital.

De acuerdo al registro de la Dirección de Prevención y Control de VIH, Enfermedades de Transmisión Sexual y Hepatitis (DPVIH), a diciembre de 2018, tenían a 1338 personas venezolanas en Terapia Antirretroviral de Gran Actividad (TARGA), de las cuales el 90% se atendía en centros de salud de Lima y Callao<sup>125</sup>. El principal problema es que, aunque la atención en salud para personas con VIH es gratuita y la migración venezolana no representa una sobrecarga que amenace la programación y suministro de medicamentos e insumos para la DPVIH<sup>126</sup>, el sistema de salud público y los propios programas de atención están sobrecargados desde hace mucho tiempo.

A lo descrito, se añaden algunas barreras de acceso al tratamiento<sup>127</sup>. En primer lugar, destacan las barreras económicas, pues antes de ingresar al TARGA, el paciente debe realizarse unas citas y exámenes que, a 2018, podían alcanzar hasta los 300 soles (unos 90 dólares aproximadamente). Por otro lado, están las dificultades y barreras documentarias para la afiliación al SIS que atraviesan la mayoría de personas migrantes y que no siempre admiten excepción para personas con VIH aun cuando su condición supone una situación particular de vulnerabilidad. Adicionalmente, están las barreras de tipo social entre las que se identifican discursos en la población de acogida que representan a los migrantes con VIH como una amenaza.

## 8.2. Derecho a la educación

El derecho a la educación también se encuentra garantizado para toda persona en Perú. De acuerdo con el artículo 17° de la Constitución peruana, la educación básica, compuesta por el nivel inicial, primaria y secundaria, es obligatoria en el país; y es deber del Estado garantizar su gratuidad en establecimientos

124 Silva, A. 2019. Diagnóstico rápido: Situación de los migrantes venezolanos con VIH en el Perú. Lima: ONU Sida y Sí da vida, p 10. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69615.pdf>

125 Ídem, p. 16.

126 Ídem, p. 17.

127 Ídem, pp. 18-21.

de educación públicos. La política pública migratoria también ha reconocido el acceso a la educación como un derecho de las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria<sup>128</sup>.

La Resolución Ministerial N° 665-2018-MINEDU, en su disposición 5.4.3, establece que para la matrícula escolar puede presentarse la partida de nacimiento, pasaporte o cualquier otro documento reconocido por la autoridad migratoria. Inclusive, en el caso de los/as NNA que no contaran con alguno de estos documentos, aún pueden ser matriculados/as bajo la condición de que subsanen la observación en un plazo de 45 días calendario.

Lamentablemente, esta flexibilidad en el acceso al sistema educativo se ve contrapuesta a la capacidad logística de los centros de estudios. Las instalaciones y espacios habilitados para el desarrollo de clases no logran responder al incremento súbito de niños, niñas y adolescentes (NNA) en edad para estudiar. Desde Encuentros, se evidenció, mediante sus servicios de asesoría virtual a través de la plataforma virtual denominada Veninformado.pe, que en fechas de matrículas escolares se recibieron gran cantidad de mensajes en los cuales se indicaban que los colegios no contaban con cupos disponibles.

Esto puede deberse al incremento de la población escolar extranjera. En este sentido, de acuerdo al Ministerio de Educación, en 2017, había 37487 niños, niñas y adolescentes extranjeros estudiando en instituciones tanto públicas como privadas a nivel nacional. Al año siguiente, la cifra ascendía a 43814 extranjeros en las aulas y, en 2019, a 50095. De este último grupo, 15440 son de nacionalidad venezolana [ver Anexos F y G].

Debido a este crecimiento exponencial, es necesario que el Estado promueva políticas de integración en espacios escolares. Con esto no solo nos referimos a espacios dirigidos para la población migrante y su adaptación al nuevo ambiente, sino también a la población receptora. Tan solo en el año 2018, el INEI estimó que cerca del 16.1%<sup>129</sup> de población venezolana que residía en el Perú se encontraba en edad escolar. Posteriormente, a inicios del año 2019, Migraciones informó que cerca del 25% de nuevos ingresos al Perú eran realizados por NNA<sup>130</sup>.

Además de lo señalado, los problemas que la población migrante, especialmente las personas venezolanas, ha enfrentado para acceder a servicios de educación en Perú son latentes. Hasta el 2018, se requería la presentación de certificados de estudios apostillados para los procesos de matrícula en cen-

128 La Ley de Migraciones reconoce el acceso a la educación como un derecho de las personas migrantes, y en su Reglamento encarga la expedición de normas y medidas necesarias para su garantía al Ministerio de Educación (MINEDU), las cuales deberán poder ser aplicadas a todo migrante con independencia de su situación migratoria (artículo 8°).

129 Cifra que representa las edades de 5-19 años. INEI. 2018. Óp. Cit.

130 Gestión. 3 de abril de 2019. "Migraciones: Ingresos de venezolanos al Perú suman 1,500 diarios, el 26% son niños". Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/migraciones-ingresos-venezolanos-peru-suman-1-500-diaros-26-son-ninos-263246-noticia/?ref=gesr>

tros públicos de educación básica. Ello representaba una barrera principalmente para solicitantes de refugio, personas con PTP, y migrantes en situación irregular.

A partir del año 2019, con el aumento del número de personas venezolanas en el país, se adoptaron medidas para promover la matrícula en centros de educación básica (obligatoria). Inicialmente, el Ministerio de Educación (MINEDU) se planteó tomar una Prueba de Ubicación Única (PUU) para poder garantizar el acceso a educación en Lima Metropolitana; sin embargo, esta se canceló<sup>131</sup>. Posteriormente, el MINEDU y la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) iniciaron la campaña “Lima aprende, ni un niño sin estudiar”. Así, se abrieron 10 000 vacantes para inicial y primaria en 94 colegios de Lima Metropolitana, que beneficiarían principalmente a niños y niñas. En el caso de adolescentes, se facilitó un registro online para que pudieran acceder a centros de educación básica alternativa, mas no se habilitaron vacantes para nivel secundaria en educación básica regular<sup>132</sup>.

Por otro lado, a pesar de las flexibilizaciones previstas por el MINEDU sobre la documentación exigible para la matrícula escolar, la restricción que genera la exigencia de los documentos o la necesidad de su regularización posterior afecta de forma desproporcionada a aquellos/as NNA cuyos padres: a) salieron de su país de origen sin ningún documento; b) perdieron los documentos solicitados; o c) no cuentan con los recursos económicos para realizar los trámites necesarios para su regularización. Asimismo, no es claro qué sucederá con el o la NNA matriculado/a con declaración jurada si los padres o apoderados/as no logran regularizar los documentos transcurrido el plazo de 45 días después del inicio de clases.

Asimismo, es necesario hacer mención de las dificultades para obtener la calidad migratoria de formación<sup>133</sup>. La calidad migratoria de formación ha sido creada para extranjeros que desarrollan estudios regulares en los niveles de educación básica, superior o técnica. En el TUPA de Migraciones se establece que para solicitar la calidad migratoria de formación se requiere de la presentación de una declaración jurada de solvencia económica.

De los casos conocidos desde el trabajo directo con población que realiza la Clínica Jurídica de Encuentros, los padres que declaren la solvencia económica deben poseer un permiso o calidad migratoria emitida por Migraciones que los habilite a trabajar, negando la figura del carné de solicitante de refugio como documento válido. De esta manera, los hijos de solicitantes de refugio que se encuentren cursando estudios, se ven perjudicados por la interpretación de la administración sobre su condición de

131 Gestión. 10 de marzo de 2019. “Minedu: “Número de estudiantes venezolanos en colegios estatales se podría duplicar”. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/minedu-numero-estudiantes-venezolanos-colegios-estatales-duplicar-nndc-260915-noticia/>

132 MINEDU. 2019. “Lima aprende, ni un niño sin estudiar” – Registro de niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/campa%C3%B1as/113-lima-aprende-ni-un-nino-sin-estudiar-registro-de-ninas-ninos-y-adolescentes-fuera-de-la-escuela>

133 La calidad migratoria de formación se encuentra en el Artículo 29.2.C del D. Leg N° 1350.

solicitantes de refugio, pese a que sus padres se encuentran habilitados a trabajar y cumplen con los requisitos establecidos por la autoridad migratoria. De esta manera, se presenta una disyuntiva entre lo requerido por la administración de manera formal y de manera práctica.

Otro punto a considerar es la de los NNA que están cursando estudios y cuyos padres se encuentran en situación migratoria irregular. En estos casos, debido a la situación jurídica de los padres, los NNA se ven impedidos/as de ser reconocidos como extranjeros residentes en calidad formativa, restringiendo de manera innecesaria el ejercicio de sus derechos fundamentales y su libre formación. Creemos que este tipo de situaciones deben ser analizadas más a fondo por la autoridad migratoria, a la luz del principio superior del NNA.

### 8.3. Derecho al trabajo

La Constitución peruana tutela diversos aspectos del derecho al trabajo, y existe un reconocimiento a nivel legal en las normas migratorias del derecho de las personas migrantes a acceder al trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales. Sobre el ejercicio de los derechos laborales, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 dispone que el Estado debe garantizar su protección independientemente de la situación migratoria del trabajador.

Si bien esto es lo regulado, en la realidad se presentan diversas vulneraciones al derecho al trabajo de las personas migrantes. En primer lugar, las normas sobre contratación de trabajadores/as extranjeros/as imponen límites legales para la contratación de migrantes, tanto sobre el porcentaje que pueden representar del total del personal (20% del total de servidores/as, empleados/as y obreros/as), como sobre sus remuneraciones (30% de la planilla de sueldos y salarios)<sup>134</sup>.

Por otro lado, en el caso de las personas migrantes no domiciliadas, el Decreto Supremo N° 179-2004-EF dispone un régimen especial de impuesto a la renta. De tratarse de trabajadores/as independientes (renta de cuarta categoría), se aplica una retención del 30%; y, para quienes se encontraran en planilla (renta de quinta categoría), la retención del 30% se da sobre el total de las rentas obtenidas. A esto se suma la promulgación de normas como la Ordenanza Regional N° 163-2019-CR/GRC.CUSCO, mediante la cual se dispuso declarar de necesidad pública la contratación de mano de obra local y sancionar, bajo el calificativo de infracción muy grave, el despido de trabajadores peruanos seguido de forma inmediata por la contratación de trabajadores extranjeros en condiciones de subempleo o informalidad.

Es importante resaltar, además, que otra de las principales barreras en cuestiones laborales es, una vez más, la documentación. En el caso de los/as migrantes venezolanos/as, existen hasta tres documentos

<sup>134</sup> Decreto Legislativo N° 689 de 1991, Ley para la contratación de trabajadores extranjeros, y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 014-92-TR de 1992.

que los habilitan a trabajar de manera regular: el carné de solicitante de refugio, el PTP y el carné de extranjería.

Por ejemplo, frente a la creciente cantidad de solicitudes, el Estado optó por crear un documento adicional al carné de refugio que funcionaba como una autorización provisional de trabajo mientras se esperaba a la emisión del carné. Sin embargo, de manera repentina se decidió suprimir la existencia de esta autorización, quitándoles a los solicitantes la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo. Debido a esto, actualmente este grupo de personas debe esperar hasta dos años<sup>135</sup> para poder obtener el carné de solicitante y poder laborar de manera regular. Este plazo estimado se extiende de manera excesiva en el caso de los solicitantes de la condición de refugiado/a en casi todas las provincias distintas a Lima pues, hasta marzo de 2020<sup>136</sup>, era la oficina central de la CEPR la única que emitía la documentación.

De esta manera, los solicitantes de la condición de refugio encuentran grandes trabas para poder ejercer su derecho al trabajo y, con esto, también se ven afectadas sus posibilidades de subsistencia mientras esperan la respuesta del Estado.

Sobre el PTP, este documento fue creado por el Estado para responder a la creciente afluencia de migrantes venezolanos. El permiso autoriza la permanencia dentro del Perú de manera regular y habilita a su beneficiario/a para trabajar. Sin embargo, esta no es una calidad migratoria, por lo que el beneficiario/a del PTP no posee los mismos derechos que los de un/a extranjero/a residente y tampoco obtiene un carné de extranjería.

Adicionalmente, el Decreto Legislativo N° 1350 contempla la calidad migratoria de trabajador residente<sup>137</sup> para las personas que deseen realizar actividades lucrativas de manera dependiente o independiente. Sobre esto, la norma establece la presentación de un contrato de trabajo (dependientes) o simplemente contar con el RUC (independiente). Sin embargo, del trabajo directo, no tenemos conocimiento de calidades migratorias de trabajador aprobadas para trabajadores independientes. La información que brinda Migraciones es presentar indefectiblemente un contrato de trabajo por el plazo de un año. Teniendo en consideración la dificultad de inserción laboral para nacionales peruanos dentro del mercado, es imposible imaginarse lo complicado que esto puede llegar a ser para un/a extranjero que aún no posee documentos válidos para trabajar.

En la práctica, el sistema actual obliga a los migrantes a optar por la calidad migratoria de trabajador pues es la figura que más beneficios les brinda en materia de salud, educación y trabajo. Esta es precisamente la primera respuesta por parte de la autoridad migratoria cuando se solicita información respecto

135 En base a las citas de refugio que fueron generadas en el año 2019 a través de la página [citasrefugiados.gob.pe](http://citasrefugiados.gob.pe). A la fecha, el referido sitio web ya no se encuentra habilitado.

136 La ODE de Trujillo inició la emisión de carnets de solicitante en marzo del presente año.

137 Establecido en el Artículo N° 29.2.H del D.Leg N° 1350.

a posibles opciones de regularización migratoria. Pese a esto, los requisitos mencionados impiden que en la gran mayoría de casos la población extranjera pueda solicitar la calidad migratoria de trabajador. Con esto, el/la extranjero/a con ánimos de trabajar termina enfrentándose a un sistema confuso, con muchas opciones, pero inalcanzables o ineficaces.

Así, podemos apreciar que la documentación se presenta como un factor fundamental y muchas veces perjudicial para el ejercicio efectivo del derecho al trabajo y conexos en el caso de la población migrante en el Perú. Desde un análisis práctico de la situación, las personas quedan sujetas al conocimiento y voluntad de los empleadores respecto a la documentación que poseen para la formalización de sus relaciones laborales y con ello la opción de acceder a los derechos que, como trabajadores, les corresponden. En el caso de los solicitantes de refugio, por ejemplo, muchos de los empleadores no reconocen el carné de solicitante como un documento válido para la firma de un contrato de trabajo. Inclusive, gran cantidad de beneficiarios del Permiso Temporal de Permanencia (PTP) mencionan el rechazo por parte de posibles empleadores respecto al documento que poseen, indicando que solo aceptan a personal extranjero si cuentan con el carné de extranjería.

Todo lo descrito es una manifestación de la ausencia de una política integral para trabajadores migratorios que integre los sectores Migraciones y Trabajo, y que pueda recoger las principales preocupaciones y necesidades de extranjeros trabajadores en el país, particularmente de nacionalidad venezolana. Al respecto, cabe destacar que ante una consulta realizada al Ministerio de Trabajo respecto a si alguna política orientaba su labor con trabajadores migratorios, este respondió que solo contaba con la Política Nacional Migratoria 2017-2025 [ver Anexo H]. Si bien dicho instrumento contiene alusiones generales a la inclusión social e integración de extranjeros en el país, no contiene ningún objetivo específico ni indicador vinculado a cuestiones laborales.

Una consecuencia de esta ausencia es, por ejemplo, que el Sistema Informático de Notificación de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales – SAT, sistema que registra incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, no recopila datos sobre la nacionalidad de los o las trabajadoras afectadas [ver Anexo I], cuestión que no permite determinar situaciones particulares de posibles afectaciones en la población laboral migrante. Por otro lado, cuando se consultó a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) sobre las estrategias de fiscalización implementadas para verificar las condiciones laborales de los trabajadores venezolanos, la entidad se negó a remitir información al respecto señalando que dichos datos no eran de carácter público [ver Anexo J].

En suma las barreras normativas y documentarias, junto con la ausencia de una mirada estatal que favorezca la integración laboral de extranjeros, “generan que el sector formal no solo resulte poco accesible, (...) sino que además resulta poco atractivo”<sup>138</sup>. Ello llevaría a que muchos migrantes opten por

138 Blouin, C. (Coord.) 2019. Óp. Cit.

insertarse en el sector informal, aun cuando un espacio de trabajo informal, sumado a la condición de la población migrante, implica la consolidación de situaciones que afectan gravemente los derechos laborales y civiles de los ciudadanos extranjeros que se encuentran en el Perú.

Un claro ejemplo de ello es la situación laboral de las personas venezolanas en el país: de acuerdo con un estudio realizado durante el año 2019, se constató que el 89% de las personas venezolanas que era trabajador dependiente no tenía un contrato formal<sup>139</sup>. La ausencia de contratos formales expone a las personas venezolanas a aceptar condiciones abusivas de trabajo (largas jornadas laborales, trabajos de alto riesgo sin protección adecuada, pagos por debajo del sueldo mínimo vital (930 soles), entre otros) y, consecuentemente, a no ver sus necesidades básicas cubiertas, además de poner en riesgo su propia salud e integridad.

---

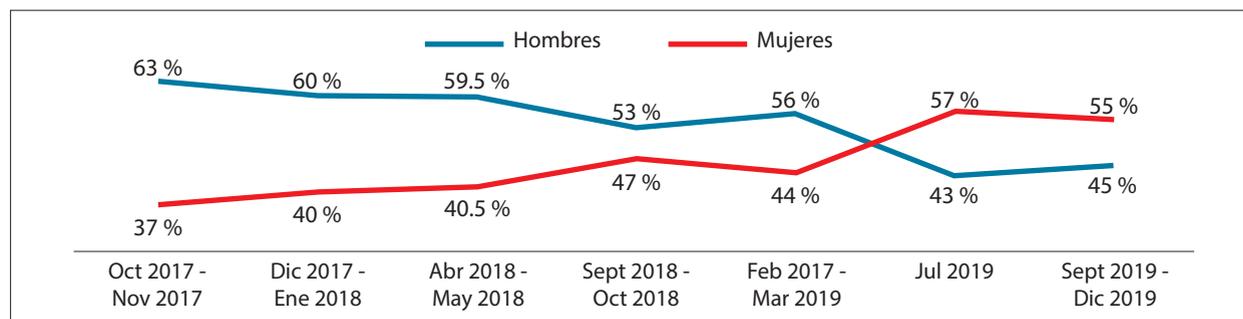
139 BBVA Research. 2019. Inmigración venezolana: características e impactos macroeconómicos. Disponible en: <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>

## 9. Situaciones de especial vulnerabilidad dentro de la población migrante venezolana

### 9.1. Situación particular de las mujeres migrantes venezolanas

Como fue descrito en un apartado anterior, a pesar de que la mayoría de reportes registran una mayor cantidad de hombres con respecto al total de la población migrante venezolana, estudios más recientes sobre la materia describen un aumento de la proporción de mujeres que ingresan al territorio nacional. Las rondas de monitoreo de la OIM muestran cómo, durante los meses de julio (Ronda 6 de la DTM), setiembre y diciembre (Ronda 7 de la DTM) del año 2019, la proporción de mujeres aumenta a 57% y 55%, respectivamente. Lo anterior coincide con la denominada “feminización” de los flujos migratorios, fenómeno ya reconocido en investigaciones sobre el tema<sup>140</sup>. Los datos se pueden observar en el Gráfico N° 4.

**Gráfico N° 4: Proporción de hombres y mujeres que ingresan a territorio nacional**



Elaboración propia. Fuente: OIM 2017-2019.

Esta “feminización” de la migración venezolana implica la necesidad de observar y analizar el fenómeno migratorio a través de un enfoque de género, que permita detectar las vulnerabilidades particulares que afrontan las mujeres venezolanas a lo largo de un proceso de movilidad y las necesidades de protección que deben ser cubiertas. Por ejemplo, en el ámbito laboral, según los datos de la ENPOVE, al menos hasta

140 Martínez, J. 2007. Feminización de las migraciones en América Latina: discusiones y significados para políticas. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/jm\\_2007\\_feminizacionmigracionesal.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/jm_2007_feminizacionmigracionesal.pdf)

2018, el 91.5% del total de población venezolana que tiene 14 años a más y reside en el país se encuentra ocupada o buscando un empleo de forma activa. Este dato, sin embargo, se ve marcado por diferencias de género. Mientras que la tasa de inactividad es de tan solo 3% para el caso de los hombres, dicho valor asciende 14.7% para el caso de las mujeres. Asimismo, muchas mujeres venezolanas han reportado haber sido víctimas de hostigamiento sexual en procesos de selección o en sus centros de labores<sup>141</sup>.

Adicionalmente, aunque una buena proporción de mujeres venezolanas se encuentra en situación de actividad, muchas de las labores que realizan no tienen relación con sus estudios previos. Una reciente investigación sobre la materia, elaborada por el IDEHPUCP en colaboración con CARE Perú, muestra cómo alrededor del 60% de las mujeres venezolanas participantes del estudio declararon tener algún nivel de educación superior, sean estudios técnicos o superiores; mientras que el 85% de ellas declaró haber tenido experiencia laboral previa y relacionada a sus conocimientos profesionales<sup>142</sup>. Aun así, es importante resaltar que el 75% de mujeres venezolanas que cuentan con algún tipo de empleo remunerado se encuentra en el sector informal; es decir, no cuentan con un contrato de trabajo formal ni tienen acceso a derechos laborales mínimos.

De este modo, las jornadas de trabajo son largas y no se condicen con las remuneraciones obtenidas. Así, el estudio mencionado mostró que el 53% de las mujeres venezolanas trabajan 10 o más horas al día; mientras que el 41% de las mujeres encuestadas declaró ganar menos del salario mínimo<sup>143</sup>.

Por su parte, la experiencia de las mujeres migrantes en su inserción laboral con empleadores peruanos es variada. Sin embargo, buena parte de las mujeres que participaron del estudio elaborado por IDEHPUCP y CARE Perú declararon haber atravesado experiencias negativas en sus lugares de trabajo, muchas de ellas relacionadas a acoso sexual, incumplimiento de pagos y explotación laboral. Varios de estos incidentes fueron tolerados debido a la situación de necesidad que enfrentan las mujeres migrantes.

De forma paralela, las mujeres venezolanas migrantes se enfrentan a una importante cantidad de barreras que dificultan su inserción a los circuitos laborales, así como el acceso a un trabajo digno. En este mismo estudio, las y los empleadores peruanos declararon considerar que las mujeres venezolanas migrantes poseen un sentimiento de superioridad, no son trabajadoras, se caracterizan por ser deshonestas o se encuentran asociadas a la criminalidad. Estas ideas se encuentran fuertemente relacionadas con los discursos producidos por los medios de comunicación y por los comentarios de personas allegadas.

En un segundo nivel, la discriminación hacia la población venezolana, además de tener impactos en la inserción laboral de las mujeres, es un elemento identificado en diferentes estudios que, al igual que

141 Blouin, C. (Coord.) 2019. Óp. Cit.

142 Sánchez, J. et. al. 2020. *Las mujeres migrantes y refugiadas venezolanas y su inserción en el mercado laboral peruano: dificultades, expectativas y potencialidades*. Lima: IDEHPUCP y Care Perú.

143 *Ibídem*.

en los ejemplos anteriores, presenta marcadas desigualdades de género. Según CARE<sup>144</sup>, el 31.6% de las mujeres refugiadas y migrantes han vivido actos de xenofobia y discriminación y se perciben inseguras y desprotegidas. De hecho, el trato entre mujeres y hombres es desigual, tanto en el aspecto económico como en lo social<sup>145</sup>, debido al machismo de la sociedad peruana que tiende a cosificar e hipersexualizar a las venezolanas<sup>146</sup>. En esa línea, un estudio elaborado por el IDEHPUCP dirigido a población venezolana residente en Lima muestra que el 46% de mujeres encuestadas fueron acosadas sexualmente, en comparación a un 14% en el caso de los hombres.<sup>147</sup> Por su parte, las mujeres peruanas se describen como “amenazadas” por la atracción que las venezolanas pueden generar en sus parejas<sup>148</sup> y los medios de comunicación han contribuido a acrecer los mitos alrededor de ese estereotipo<sup>149</sup>.

Por otro lado, es pertinente evidenciar que, en 2018, los Centros de Emergencia Mujer, entidades dependientes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) que brindan servicios contra la violencia de género, atendieron a 800 mujeres de distintas nacionalidades, de las cuales 420 eran venezolanas<sup>150</sup>. Asimismo, junto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Ministerio de la Mujer ha implementado en el 2019 un servicio de primera emergencia para mujeres y NNA a la frontera con Tumbes, donde entre los meses de enero y febrero de ese año se atendieron a 5 500 mujeres venezolanas<sup>151</sup>. Adicionalmente, a mitad de 2019, el Centro de Atención Psicosocial (CAPS) reportó, como parte de su proyecto “Integrando Horizontes”, que el 100% de las migrantes venezolanas entrevistadas habían sido víctimas de violencia física, psicológica, verbal, acoso sexual, acoso sexual callejero y xenofobia<sup>152</sup>. Por otro lado, de acuerdo a datos proporcionados por la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DIRINCRI) a través de una solicitud de información, desde enero de 2019 a enero de 2020, se han registrado 10 denuncias de mujeres víctimas de trata de personas, cuyas edades oscilan entre los 9 y 30 años [ver Anexo K].

144 CARE. 2020. Óp. Cit.

145 Berganza, I. y Solórzano, X. 2019. Óp. Cit.

146 Sánchez, J. et. al. 2020. Óp. Cit.

147 Blouin, C. (Coord.). 2019. Óp. Cit.

148 Ibídem.

149 Berganza, I. y Solórzano, X. 2019. Óp. Cit.

150 Chumpitaz, O. 23 de enero de 2019. “420 venezolanas víctimas de violencia fueron atendidas por el Ministerio de la Mujer”. La Republica. Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/1399335-420-venezolanas-victimas-violencia-atendidas-ministerio-mujer/>

151 UNFPA. 15 de febrero de 2019. “5 500 mujeres migrantes venezolanas fueron atendidas en salud sexual y reproductiva, y protección frente a violencia”. Disponible en: <https://peru.unfpa.org/es/news/5-500-mujeres-migrantes-venezolanas-fueron-atendidas-en-salud-sexual-y-reproductiva-y>

152 La Mula. 26 de agosto de 2019. “Violencia de género: el otro drama que viven las venezolanas en el Perú”. Disponible en: <https://redaccion.lamura.pe/2019/08/26/violencia-de-genero-el-otro-drama-que-viven-las-venezolanas-en-el-peru/redaccionmulera/>

Todas estas cifras dan cuenta de que la violencia de género en Perú, de por sí una de las problemáticas más graves del país, constituye una barrera importante para la integración de las mujeres venezolanas en la sociedad de acogida. Y, si bien el Estado ha implementado algunas medidas para atender específicamente a la población migrante víctima de ella, las acciones no han sido suficientes para prevenir y erradicar este mal.

## 9.2. Situación particular de las niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes venezolanos

Respecto a la situación NNA venezolanos, se tiene, como un aproximado, que el 45% de personas venezolanas que ingresa al Perú declaró ser responsable de un NNA. Entre ellos, “cuatro de cada diez tenían 5 años o menos, un tercio estaban en las edades entre 6 a 11 años, y los adolescentes fueron casi la cuarta parte”<sup>153</sup>. Asimismo, en 2017, la propia Superintendencia Nacional de Migraciones indicó que el 12% de los Permisos Temporales de Permanencia (PTP) habían sido otorgados a niños y niñas; y, para 2019, se calculaba la presencia de unos 100 000 NNA venezolanos en el país<sup>154</sup>. Aunque la proporción de NNA migrantes es notoria, el Estado peruano no ha planteado una política migratoria diferenciada para la niñez migrante. De este modo, aunque el principio de interés superior del niño está incorporado en el Decreto Legislativo N° 1350 y su Reglamento, en la práctica se siguen observando vulneraciones a los derechos de NNA.

Particularmente, resulta importante recalcar que la experiencia de migración que involucra NNA suele estar ligada al principio de unidad familiar, bien sea porque los NNA han dejado a parte de su familia en Venezuela o porque, a través de la migración, buscan reencontrarse con su familia. Así, del último reporte de DTM, se tiene que una parte importante de NNA venezolanos tuvo el costo de dejar atrás a uno de sus padres (27%) o dejar a ambos (2%), mientras que para el 33% viajar a Perú implicaría la reunificación de su núcleo familiar<sup>155</sup>. No obstante, la expectativa quedó truncada, ya que la mayor parte de ellos no fue admitida al territorio nacional: a casi 7 de 10 NNA y sus familias les fue negado el ingreso<sup>156</sup>.

Por otro lado, es necesario evidenciar que las políticas nacionales no fomentan la inclusión educativa de los NNA migrantes<sup>157</sup>. De este modo, en el caso de los NNA venezolanos se entrelazan factores de vulnerabilidad como pobreza, desprotección, informalidad y discriminación<sup>158</sup>, interrelación que hace más complejo el acceso a la educación en el país, y el Estado no ha adoptado medidas suficientes para

153 OIM. 2020. Monitoreo de flujo de la población venezolana en el Perú. DTM Reporte 7. Disponible en: <https://www.unicef.org/peru/media/6361/file/DTM%207%20-%20Datos%20sobre%20poblaci%C3%B3n%20venezolana%20en%20Per%C3%BA.pdf>

154 Andina. 7 de mayo de 2019. “Lanzan campaña para visibilizar experiencias de menores venezolanos migrantes”. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-lanzan-campana-para-visibilizar-experiencias-menores-venezolanos-migrantes-750741.aspx>

155 OIM. 2020. Óp. Cit.

156 Ibídem.

157 Alcázar, L. y Balarin, M. 2020. *La inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en Perú – una política que no se puede nombrar*. Lima: Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico, p. 3. Disponible en: <https://equilibriumcende.com/educacion-ninos-venezolanos-peru/>

158 Ibídem.

combatirlos o erradicarlos. Así, más de la quinta parte de las familias venezolanas no ha matriculado a sus hijos en una escuela o no tiene intención de hacerlo<sup>159</sup>; mientras que la tasa de matrícula para los diversos niveles de educación (inicial, primaria y secundaria) en NNA venezolanos ronda entre el 33.6% y 47.3%, en comparación a sus pares peruanos, cuya tasa de matrícula fluctúa entre el 87.6% y 95.7%<sup>160</sup>.

Algunas posibles explicaciones brindadas a estas altas tasas de inasistencia escolar se relacionan a la dificultad de encontrar vacantes en escuelas públicas, la percepción de que los trámites de inscripción son costosos y difíciles, y la lejanía de las oficinas para realizarlos<sup>161</sup>. A estas deben añadirse las barreras de la documentación migratoria (gran parte de los NNA están en situación irregular o no cuentan con el documento de identidad necesario para la inscripción escolar) y la misma lejanía de los centros educativos<sup>162</sup>. Incluso, en algunas oportunidades se ha detectado, como impedimento, la discrecionalidad de algunos directores/as de centros educativos para admitir la matrícula de NNA venezolanos<sup>163</sup>.

Sin embargo, probablemente una de las causas que constituye definitivamente la raíz de esta problemática es la ausencia de voluntad estatal de implementar una política pública que busque la integración real de migrantes en el país, y particularmente de NNA. Esto permite, por ejemplo, que aunque se presenten iniciativas sectoriales interesantes desde el Ministerio de Educación, que buscan superar las brechas detectadas (principalmente documentarias), estas no sean suficientes para lograr una verdadera inclusión educativa<sup>164</sup>. De hecho, algunos funcionarios del Ministerio siguen refiriéndose al derecho a la educación de los niños migrantes como un tema “políticamente incorrecto”<sup>165</sup>, además de que en la práctica no todas las escuelas rigen sus procesos de matrícula y evaluación de acuerdo a los protocolos y normas establecidas.

Por otro lado más allá de la inclusión educativa de los NNA en la sociedad peruana, también es importante hacer énfasis en el impacto que ha tenido la decisión personal o familiar de migrar. De este modo, en muchos casos, el anuncio o la necesidad de migrar se presentó de un momento a otro –por ejemplo, tras el anuncio del presidente Vizcarra de implementar la visa humanitaria como requisito de ingreso–, lo que no les ha permitido contar con un proceso adecuado de preparación para el viaje<sup>166</sup>. A esto debe añadirse que las condiciones del viaje hacia Perú, en la mayoría de casos, no han sido las más adecuadas e incluso se registran casos en donde los NNA han tenido que realizar trayectos a pie por entre 15 a

159 Blouin, C. (Coord.). 2019. Óp. Cit.

160 Alcázar, L. y Balarin, M. 2020. Óp. Cit., p. 8. <https://equilibriumcende.com/educacion-ninos-venezolanos-peru/>

161 Blouin, C. (Coord.). 2019. Óp. Cit.

162 Alcázar, L. y Balarin, M. 2020. Óp. Cit., p. 8.

163 Blouin, C. (Coord.). 2019. Óp. Cit.

164 Alcázar, L. y Balarin, M. 2020. Óp. Cit., p. 14.

165 Ídem., p. 12.

166 CLACSO. 2020. Voces y experiencias de la niñez y adolescencia venezolana migrante en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. Buenos Aires: CLACSO.

20 días<sup>167</sup>. Asimismo, una vez instalados en el destino final, un porcentaje de NNA, generalmente sin una red de apoyo familiar próxima, se sienten solos, aburridos o nostálgicos, e incluso afirman haber experimentado actos de discriminación al intentar realizar actividades en espacios públicos como parques o calles<sup>168</sup>.

Por todo ello, se debe tener presente que el vivir en otro país y en estado de dificultad económica o pobreza conlleva importantes cambios y riesgos, que pueden impactar en la salud mental de la persona, aún más cuando se trata de NNA. La falta de medidas institucionales adecuadas que respeten los derechos de las y los niños extranjeros puede ser analizada en su conjunto y en las consecuencias que tiene en los NNA como una violencia institucional, y las repercusiones se observan en el aumento de disturbios, de malestares físicos y de malos comportamientos<sup>169</sup>.

Finalmente, es importante poner énfasis en que el número de NNA extranjeros en situación o riesgo se viene incrementando de forma acelerada. De acuerdo al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), en 2017 había 3 NNA extranjeros en los Centros de Acogida Residencial del Estado. Sin embargo, este número se elevó a 134 NNA al año siguiente, de los cuales 96 eran de nacionalidad venezolana; y a 285 durante el 2019, de entre los cuales 239 NNA son venezolanos [ver Anexo L].

### 9.3. Situación particular de la población LGTBIQ

Con respecto a este grupo poblacional, se ha hallado una problemática recurrente ligada al no reconocimiento de la identidad de género de las personas trans solicitantes de refugio, refugiadas y migrantes. La vulneración de derechos de las personas trans sucede, principalmente, porque los documentos de identidad solicitados y emitidos durante el proceso migratorio no reconocen su identidad de género, lo que a su vez se traduce en limitaciones al acceso a salud, educación, trabajo e incluso en vulneraciones a la vida e integridad<sup>170</sup>.

Adicionalmente al problema descrito, es importante señalar que existe una invisibilización social e institucional permanente respecto a la situación de la población LGTBIQ en general a nivel nacional y, con mayor profundidad, de aquellos que además son migrantes, refugiados o solicitantes de refugio. A causa de este panorama, no se cuenta con un conocimiento preciso y detallado de la situación de la población LGTBIQ migrante, y de sus principales necesidades y retos en el proceso de integración a la sociedad peruana.

167 *Ibíd.*

168 *Ibíd.*

169 INEI. 2018. *Óp. Cit.*

170 Grández, A. y L. Santos. 2020. "El derecho a la identidad de género de los refugiados y migrantes transgénero". *Ius 360*. Disponible en: <https://ius360.com/publico/derechos-humanos/el-derecho-a-la-identidad-de-genero-de-los-refugiados-y-migrantes-transgenero-agustin-grandez-lucia-santos/>

## 10. COVID-19: impacto de la pandemia en Perú

La pandemia provocada por el virus de la COVID-19 ha tenido un impacto considerable en el Perú. Al cierre del mes de septiembre del presente año, el caso peruano se ha posicionado como el país con la tasa de mortalidad más alta de los 20 países más afectados por el virus. Todo esto a pesar de que Perú respondió de forma temprana al avance de la pandemia. Así, decretó el día 15 de marzo una cuarentena general a nivel nacional, al igual que el cierre de fronteras durante un lapso de 15 días<sup>171</sup>. No obstante, las medidas de inmovilización social obligatoria fueron ampliadas repetidas veces, sobrepasando los 100 días de cuarentena.

En materia económica, la pandemia y las medidas de aislamiento social tuvieron impactos considerables en los hogares. Se estima que, para el mes de mayo, el 41% de peruanos había dejado de percibir ingresos por trabajo a raíz de la pandemia<sup>172</sup>. Un elemento importante que explica esta situación se encuentra en la fuerte dependencia de las actividades informales como principal fuente de ingresos de los hogares que se encuentran en los deciles de ingresos más bajos. De forma paralela, la cantidad de contagios y personas fallecidas, a pesar de la rápida respuesta del Estado, encuentra fuentes en las deficiencias del sistema de salud peruano, bajos niveles de gasto público en salud y la ausencia de un enfoque de prevención para contener el avance de la enfermedad. Todas estas condiciones han ocasionado impactos diferenciados entre las y los ciudadanos.

### Situación de las personas migrantes a raíz de la pandemia

En el contexto de emergencia sanitaria, los grupos vulnerables han sido mayoritariamente afectados. Frente a este panorama, el Estado ha implementado políticas de ayuda social consistentes en bonos

171 Decreto Supremo N° 044-2020-PCM - Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.

172 Perú 21. 18 de mayo de 2020. "Encuesta Ipsos Perú: Un 41% dice estar desempleado y no recibe ingresos debido al COVID-19". Disponible en: [https://peru21.pe/politica/encuestas-ipsos-peru-sondeo-covid-19-encuesta-ipsos-peru-un-41-dice-estar-desempleado-y-no-recibe-ingresos-por-el-covid-19-noticia/?ref=p21r&tmp\\_ad=30seg](https://peru21.pe/politica/encuestas-ipsos-peru-sondeo-covid-19-encuesta-ipsos-peru-un-41-dice-estar-desempleado-y-no-recibe-ingresos-por-el-covid-19-noticia/?ref=p21r&tmp_ad=30seg)

económicos<sup>173</sup> para mitigar el impacto del COVID19. Sin embargo, al no haber reconocido oficialmente a la población migrante en Perú entre los grupos vulnerables, estos no han sido considerados en dichas políticas a pesar de que también están enfrentando graves problemas vinculados a la pobreza y hambre. La Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Nacional de Derechos humanos han realizado llamados tempranos al Gobierno para que incluya a la población migrante y refugiada en las medidas<sup>174</sup>; sin embargo, estos pedidos no han sido escuchados. En suma, el Gobierno se ha mostrado completamente ausente e indiferente hacia los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, mayormente de nacionalidad venezolana, y ha delegado la responsabilidad de su asistencia a organismos internacionales<sup>175</sup>. A continuación, se detallarán algunas situaciones detectadas por las instituciones que suscriben el presente informe a partir de su acercamiento a poblaciones afectadas.

### Precarización de la economía y riesgo de desalojos

La economía de la mayoría de las personas y familias venezolanas en Perú se ha visto profundamente afectada por la pandemia, pues se han visto impedidas de generar ingresos por despidos o por imposibilidad de salir a trabajar en el mercado informal. Lo descrito se explica porque la mayoría de las personas migrantes no tienen ahorros y envían remesas a Venezuela, así que la pandemia les encontró desprotegidos<sup>176</sup>. En esa línea, en la Encuesta Nacional de Opinión “Cuarentena COVID-19 en Población Venezolana Migrante en Perú”, llevada a cabo por Equilibrium, el 77.2% de la población migrante entrevistada afirmó no contar con dinero para su próximo abastecimiento<sup>177</sup>.

173 Bono para hogares en condición de pobreza o pobreza extrema (S/. 380), destinado a hogares con calificación de pobre o pobre extremo de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares; bono independiente (S/. 760), destinado a trabajadores independientes; bono rural (S/. 760), destinado a hogares pobres o pobres extremos en zonas rurales que no hayan recibido otros apoyos económicos; y bono familiar universal (S/. 760), destinado a hogares que no reciban un sueldo fijo al mes y no hayan sido incluidos en otros apoyos económicos.

174 Defensoría del Pueblo. 31 de marzo de 2020. “Medidas para mitigar impacto del COVID-19 deben incluir a extranjeros en situación de vulnerabilidad”. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/medidas-para-mitigar-impacto-del-covid-19-deben-incluir-a-extranjeros-en-situacion-de-vulnerabilidad/>

175 Andina. 1 de abril de 2020. “Canciller agradece apoyo de organismos internacionales para atender a venezolanos”. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-canciller-agradece-apoyo-organismos-internacionales-para-atender-a-venezolanos-791162.aspx>; Perú 21. 23 de septiembre de 2020. “Gobierno no anunció ningún programa de ayuda a venezolanos frente a la pandemia”. Disponible en: <https://peru21.pe/lima/gobierno-no-anuncio-ningun-programa-de-ayuda-a-venezolanos-frente-a-la-pandemia-venezolanos-en-peru-nczp-noticia/?ref=p21r>

176 Luzes, M. y Freier, F. 2020. “What fate for the Venezuelan migrants stranded in Peru?” Open Democracy. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/pandemic-border/what-fate-venezuelan-migrants-stranded-peru/>

177 Equilibrium Cende. 2020a. “Encuesta nacional a población migrante venezolana sobre impacto de Covid-19 refleja situación de preocupante vulnerabilidad”. Nota. Disponible en: <https://equilibriumcende.com/wp-content/uploads/2020/04/NOTA-4-ENCUESTA-NACIONAL-A-POBLACION-MIGRANTE-VENEZOLANA-SOBRE-IMPACTO-DE-COVID-19-REFLEJA-SITUACION-DE-PREOCCUPANTE-VULNERABILIDAD.pdf>

Esta situación ha derivado en otras problemáticas vinculadas al hambre, no poder adquirir medicamentos y dificultad para pagar alquileres. Respecto a este último punto, de acuerdo a otra encuesta desarrollada por Equilibrium dirigida a población venezolana, el 49% de las/los entrevistados manifestaron que se enfrentan al riesgo de desalojo<sup>178</sup>, rasgo que constituye un peligro para su subsistencia, así como para su salud física y mental. De hecho, a raíz del problema económico descrito previamente, un porcentaje importante de personas migrantes venezolanas ya han sido desalojadas de sus viviendas<sup>179</sup> sin que medie ningún procedimiento legal. Incluso, a través de redes sociales, se denunciaron varios episodios de desalojos con tintes discriminatorios, violentos y hasta con amenaza de armas de fuego<sup>180</sup>.

### Impactos en el tránsito de las personas migrantes

Por otro lado, es necesario recalcar que el cierre del espacio aéreo y de las fronteras terrestres ha impactado de forma diferenciada a la población migrante, pues la imposibilidad de tránsito y de ingreso al país ha admitido escasas excepciones, impactando incluso en el derecho a solicitar refugio. De este modo, la separación de los núcleos familiares ha sido frecuente, dejando a muchas personas y NNA en situaciones de extrema dificultad. Al mismo tiempo, no se han implementado suficientes albergues para hospedar a las personas en tránsito varadas cerca de las fronteras<sup>181</sup>, con lo que muchas de ellas quedaron en situación de calle. Por ejemplo, un grupo de 24 migrantes haitianos/as en proceso de retorno a su país se quedaron varados en un terminal de bus en Lima tras el anuncio de la cuarentena. En ese caso, fueron las organizaciones internacionales y de sociedad civil las que adoptaron acciones de ayuda<sup>182</sup>.

Un nuevo fenómeno que está ocurriendo es el de los retornantes, personas migrantes que buscan regresar a su lugar de origen, generalmente a pie ante la ausencia de servicios de traslado. Si bien esta situación se ha presentado a gran escala a nivel interno (personas saliendo desde la capital del Perú hacia las provincias), también hubo una magnitud importante de casos de migrantes venezolanos que buscaban

178 Equilibrium Cende. 2020b. Encuesta de Opinión a Población Migrante Venezolana en Perú. Junio 2020. Disponible en: <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-de-opinion-a-poblacion-migrante-venezolana-en-peru-junio-2020/>

179 Equilibrium Cende. 2020a. Óp. Cit.

180 Pueden encontrarse algunas denuncias en los siguientes enlaces: [bit.ly/3jXiDCA](https://bit.ly/3jXiDCA); [bit.ly/33TXyCp](https://bit.ly/33TXyCp); [bit.ly/33TXyCp](https://bit.ly/33TXyCp).

181 Defensoría del Pueblo. 25 de abril de 2020. "Defensoría del Pueblo: municipalidades de Tacna deben implementar albergues temporales para personas varadas". Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-municipalidades-de-tacna-deben-implementar-albergues-temporales-para-personas-varadas/>; CNDDHH. 24 de mayo de 2020. "Decisiones del Estado peruano deben involucrar a personas migrantes y refugiadas en su territorio". Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/2020/05/decisiones-del-estado-peruano-deben-involucrar-a-personas-migrantes-y-refugiadas-en-su-territorio/>

182 France 24. 11 de julio de 2020. "Desde marzo, 24 migrantes haitianos viven en la terminal de buses en Lima". Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200711-desde-marzo-24-migrantes-haitianos-viven-en-la-terminal-de-buses-en-lima>

regresar a su país<sup>183</sup>. Aunque no haya datos concluyentes, los medios de comunicación reportan que unas 31.000 personas venezolanas abandonaron Perú entre el 25 de marzo y el 11 de mayo 2020<sup>184</sup>.

Este fenómeno se está dando por falta de alternativas<sup>185</sup>, a causa de distintos factores, entre los principales se encuentra la pérdida de todo lo que habían logrado construir o conseguir (viviendas, trabajos, posibilidad de educación, etc.), la discriminación y xenofobia creciente y el encontrarse en una situación de exigencia. Ante las nuevas circunstancias de dificultad extrema, incluso las personas y las familias que han vivido de forma estable hasta hace poco en el Perú han manifestado la idea de que si tienen que empezar nuevamente, prefieren hacerlo en su tierra natal<sup>186</sup>. Dichas declaraciones son el espejo de la falta de medidas estatales de ayuda y de la discriminación institucional vivida por la población venezolana en Perú antes y durante el periodo de cuarentena. A pesar de ser un fenómeno evidente y preocupante, el Estado no ha tomado medidas adecuadas para garantizar el derecho a un retorno seguro, digno y voluntario al país de origen.

### Impactos específicos contra mujeres y NNA migrantes

Durante la cuarentena en Perú se han incrementado los casos de violencia en contra de las mujeres y feminicidios. Entre estos han sido reportados casos de mujeres venezolanas<sup>187</sup>. Asimismo, se han reportado desapariciones de mujeres<sup>188</sup>, problema que ya se daba antes del COVID19, pero que durante la cuarentena ha aumentado de forma alarmante debido a la dificultad de acceso a los servicios de denuncia e investigación<sup>189</sup>. Entre esas desapariciones, las organizaciones firmantes del presente documento han tomado conocimiento, a través de entrevistas particulares, de casos de mujeres jóvenes y adultas venezolana secuestradas con una posible motivación de trata por explotación sexual.

183 Defensoría del Pueblo. 10 de mayo de 2020. "Defensoría del Pueblo: 250 venezolanos transitan por Tumbes buscando retornar a su país". Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-250-venezolanos-transitan-por-tumbes-buscando-retornar-a-su-pais/>

184 Gozzer, S. 18 de mayo de 2020. "Coronavirus: el trágico viaje de un grupo de venezolanos que intentó regresar a pie a su país desde Perú en medio de la pandemia" BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52648228>

185 Acosta, D; Blouin, C. y Freier, L. F. 2019. La Emigración Venezolana: Respuestas Latinoamericanas. Documento de Trabajo 3/ 2019. Fundación Carolina. URL: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT\\_FC\\_03.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT_FC_03.pdf)

186 Gozzer, S. 18 de mayo de 2020. Óp. Cit.

187 El Mostrador. 15 de agosto de 2020. "Los feminicidios no se detienen en Perú a pesar de la epidemia de la COVID-19". Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/braga/2020/08/15/los-feminicidios-no-se-detienen-en-peru-a-pegar-de-la-epidemia-de-la-covid-19/>

188 Lima, L. 26 de agosto de 2020. "La "epidemia silente" de la desaparición de mujeres en Perú (y cómo ha impactado el coronavirus)". BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53761324>

189 El Comercio. 27 de julio de 2020. "Más de 900 mujeres desaparecieron en Perú durante la cuarentena". Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mujeres-desaparecieron-peru-cuarentena-pandemia.html>

Por otro lado, la cuarentena prolongada ha tenido y aún tiene un fuerte impacto sobre los NNA migrantes<sup>190</sup>, que en muchos casos han tenido que pasar el periodo de encierro en situaciones de precariedad, hacinamiento, pobreza y hambre. Todavía no se cuenta con información sobre el impacto que esta situación tiene en su salud física y mental, ni hay datos respecto a posibles violaciones y abusos o casos de trata de personas. La falta de información al respecto es alarmante.

### Acceso a derechos sociales, económicos y culturales

El sector que más ha sido golpeado por el COVID19 es el de salud. El sistema sanitario peruano se ha encontrado en una situación de enorme dificultad, que ha llevado a cambios estructurales de su gestión y a la imposibilidad de ejecutar servicios básicos necesarios. De un grupo de personas venezolanas entrevistadas por Equilibrium, el 87% de las personas no está afiliada a ningún tipo de seguro de salud y, de las que sí tienen alguna afiliación, el 11% es al seguro público<sup>191</sup>. Esta condición ha sido causa de temor y angustia para muchas y muchos venezolanos, que no cuentan con cobertura sanitaria y no cuentan con dinero para pagar sus costos elevados en caso de enfermedad.

Asimismo, la propia cuarentena y la imposibilidad de generar ingresos económicos por no poder salir a trabajar, han generado problemas de acceso a una alimentación mínima y malestares psicológicos y físicos importantes, desde síntomas leves a casos de depresión; por los cuales la sociedad civil ha empezado a brindar servicios de soporte emocional. Bajo esa crisis, el precio de los medicamentos ha subido de forma descontrolada<sup>192</sup>, causando deudas o la imposibilidad de acceder a curas y tratamientos para las personas con menores recursos. Otro grave problema que ha sido denunciado es la mala gestión de tratamientos para personas seropositivas durante el estado de emergencia, particularmente discriminatoria para las y los venezolanos, de los cuales algunos fallecieron<sup>193</sup>. Es importante señalar que el servicio de cura y tratamiento por COVID19 en los hospitales públicos es gratuito para cualquier persona,

190 UNICEF Perú. 14 de abril de 2020. "No dejemos que los niños sean las víctimas ocultas de la pandemia de COVID-19". Disponible en: <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/no-dejemos-que-los-ninos-sean-las-victimas-ocultas-de-la-pandemia-de-covid-19>

191 Equilibrium Cende. 2020c. Encuesta Regional Trimestral: Migrantes y Refugiados Venezolanos. Disponible en: <https://equilibriumcende.com/encuesta-regional/>

192 Castro, A. "Precios de medicamentos para Covid-19 se incrementan en boticas hasta en doce veces" Ojo Público. Disponible en: <https://ojo-publico.com/1818/precios-de-medicinas-para-covid-19-se-incrementan-hasta-en-doce-veces>

193 Rosas, A. y Carrasco, A. 26 de mayo de 2020. "Luchando por VIHsibilidad durante la pandemia del COVID-19: panorama actual de las personas venezolanas seropositivas en nuestro país". Nota de opinión. IDEHPUCP. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/luchando-por-vihisibilidad-durante-la-pandemia-del-covid-19-panorama-actual-de-las-personas-venezolanas-seropositivas-en-nuestro-pais/>

incluida la población venezolana<sup>194</sup>. Esa ha sido una de las pocas medidas estatales que ha incluido a migrantes.

Con respecto al derecho a la educación, con el cierre de las escuelas, el Ministerio de Educación ha desarrollado el programa “Aprendo en Casa”<sup>195</sup>. En la encuesta de Equilibrium, el 47.5% de las y los entrevistados tienen hijos en Perú, de los cuales el 83.9% en el 2020 se han matriculado en una escuela (87.9% en una escuela pública). De este grupo, solo el 66.3% está estudiando a través del programa a distancia “Aprendo en Casa”<sup>196</sup>. Por problemas económicos, muchas familias no tienen recursos para acceder a internet o han tenido que vender la radio, el televisor o el celular, así que sus hijos/as tampoco pueden seguir las clases. En este sector de la población la brecha digital empieza a ser particularmente alarmante<sup>197</sup>.

En lo referente al derecho al trabajo, es necesario mencionar que las políticas por el COVID19 han tenido un enorme impacto en la vida laboral de las personas, que han visto restringido de un día a otro su derecho al tránsito y, en consecuencia, su posibilidad de desplazarse para trabajar. Teniendo en cuenta que los migrantes venezolanos se han insertado principalmente en el sector laboral informal, la mayoría de ellos se encontraron frente a la cuarentena sin ahorros y muchos fueron despedidos sin ningún tipo de compensación. Actualmente, el 87% de migrantes no cuenta con un trabajo con contrato regular y el 54% está en búsqueda de un empleo, como demuestra la encuesta de Equilibrium.

Ahora bien, es importante resaltar que, en medio de las necesidades de urgencia y la carencia de personal en el sector sanitario, el Gobierno autorizó la contratación de profesionales extranjeros del sector salud aunque no sean colegiados<sup>198</sup>, lo que fue una posibilidad para profesionales médicos venezolanos de hacer legalizar sus títulos universitarios gracias a la ayuda de las organizaciones internacionales<sup>199</sup> y poder trabajar en el país<sup>200</sup>. Sin embargo, medidas como la mencionada, han sido hechos aislados en

194 Documento Técnico: Prevención y Atención de personas afectadas por COVID-19 en el Perú, Resolución Ministerial N. 139-2020-MINSA <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574295/resolucion-ministerial-139-2020-MINSA.PDF>

195 Ministerio de Educación. 2020. Plataforma Aprendo en Casa. Disponible en: <https://aprendoencasa.pe/#/>

196 Equilibrium Cende. 2020b. Óp. Cit.

197 Observatorio Nacional de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. 7 de mayo de 2020. “Medidas para proteger a la niñez y adolescencia en la pandemia COVID-19”. Disponible en: <https://observatoriovioencia.pe/defensoria-pueblo-medidas-pandemia/>

198 Zúñiga, D. 6 de agosto de 2020. “Perú: médicos venezolanos para enfrentar la crisis del coronavirus”. DW. Disponible en: <https://www.dw.com/es/per%C3%BA-m%C3%A9dicos-venezolanos-para-enfrentar-la-crisis-del-coronavirus/a-54472500>

199 Embajada de Estados Unidos en Perú. “Médicos venezolanos se colegian y suman esfuerzos con colegas peruanos para vencer al COVID-19”. Disponible en: <https://pe.usembassy.gov/es/medicos-venezolanos-se-colegian-y-suman-esfuerzos-con-colegas-peruanos-para-vencer-al-covid-19/>

200 Gozzer, S. 13 de mayo de 2020. “Coronavirus en Perú: de vender arepas en un mercado a trabajar como médica luchando contra la covid-19 en uno de los principales hospitales de Lima”. BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52619890>

un contexto donde el acceso al derecho al trabajo ha sido seriamente limitado tanto para la población nacional como la población migrante.

### **Trabas en el acceso a documentos migratorios y a solicitud de la condición de refugio**

Otro punto de preocupación respecto a la situación de la población migrante en el contexto del COVID-19 estuvo vinculado a la imposibilidad de gestionar documentos migratorios durante el estado de emergencia, debido al cierre de diversas instituciones y oficinas públicas. Si bien Migraciones emitió la Resolución de Superintendencia N° 000104-2020, que permitía extender la validez de los documentos (PTP y Carné de Extranjería) y reconocer a las constancias de emisión como válidas, autorizó reprogramar las citas relacionadas a los trámites y servicios que brinda, y suspendió los plazos administrativos y la multa por exceso de permanencia durante el estado de emergencia; la expiración de los documentos ha sido un problema y causa de temor por muchas personas que se han encontrado imposibilitadas de gestionar su situación ante la administración pública.

Y un panorama similar se replica en el caso de las personas solicitantes de asilo. En ese sentido, el 12 de febrero 2020, poco antes del cierre por COVID, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) en Lima suspendió la atención a solicitantes de refugio debido a la mudanza de su oficina sin aviso previo a las personas que tenían cita reservada para esa fecha<sup>201</sup>. Si bien dicho cierre debió ser temporal, terminó resultando permanente a causa del estado de emergencia, periodo en el que además se cerraron también las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores en provincias. El resultado de estas medidas fue una vulneración importante del derecho a solicitar asilo.

De forma adicional, es relevante mencionar que, tras meses de inactividad, la CEPR reinició la recepción de solicitudes el 22 de junio de 2020 de forma virtual. No obstante, el hecho de que las solicitudes tengan que ser presentadas exclusivamente a través del sistema en línea, obstaculiza el acceso al sistema de refugio a las personas que no tienen una conexión a internet. Con todo ello, es posible señalar que el derecho a solicitar refugio no ha sido reestablecido plenamente.

---

201 Inmovilidad en las Américas. 2020. Disponible en: <https://www.inmovilidadamericas.org/peru>

## 11. Conclusiones

A lo largo del presente informe, hemos observado que la política migratoria peruana ha tenido avances desde el último informe presentado por el Estado peruano ante el Comité. En ese sentido, tanto el Decreto Legislativo N° 1350 y su Reglamento, así como la Política Nacional Migratoria, contienen diversos principios vanguardistas que pretenden incorporar un enfoque de derechos humanos y de género en los procesos migratorios del Estado. No obstante, siguen subsistiendo importantes retos para un abordaje de la migración con derechos humanos. Se observan diversas situaciones que implican diversas vulneraciones a derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio en el país.

Particularmente, preocupa la situación de las personas en situación de movilidad provenientes de Venezuela. Para ellas, la política receptiva hacia la migración se ha transformado, en apenas dos años, en una política restrictiva, que impone diversas medidas para limitar el ingreso al país y para dificultar el acceso a un estatus migratorio regular. Una consecuencia directa de esta transformación ha sido el aumento exponencial en las solicitudes de refugio que ha recibido el Estado, que actualmente nos ubica como el principal receptor de dichas solicitudes por parte de personas de nacionalidad venezolana. Además, este enfoque institucional ha estado acompañado de otras medidas que atentan contra el principio de no devolución y otras garantías del derecho internacional de los derechos humanos, como la no individualización de casos ante posibles expulsiones colectivas.

Aunado a esta problemática, se debe destacar que el Estado no ha adoptado suficientes medidas para lograr la integración de la población migrante con la población de acogida, contexto que afecta de forma particular a las mujeres, niños, niñas, adolescentes y LGTBIQ migrantes, en tanto viven formas acentuadas de vulnerabilidad. Asimismo, esta falta de integración se evidencia en las restricciones que vive la población migrante con respecto al acceso a trabajo, salud y educación, en tanto el Estado aún no ha eliminado todas las medidas que implican un trato diferenciado -y en ciertas circunstancias discriminatorio- en relación con los nacionales.

Todo ello, además, ha sido acompañado por el incremento de fenómenos vinculados a la discriminación, violencia y discursos criminalizadores. Estos últimos han sido evidenciados tanto a nivel de las

propias políticas públicas, que mantienen un enfoque de “control” hacia la migración por supuestas afectaciones a la “seguridad nacional”, como de actores políticos y medios de comunicación, a través de los cuáles se ha verificado diversos discursos que vinculan a migrantes venezolanos con la delincuencia y actos contrarios al orden público.

Finalmente, resulta de especial relevancia mencionar que la situación de las personas migrantes se ha recrudecido debido al panorama surgido a raíz de la pandemia producida por el COVID-19. De este modo, los migrantes en situación de vulnerabilidad, la mayor parte de ellos de nacionalidad venezolana, han enfrentado una fuerte disminución en sus ingresos y no han sido considerados por el Estado en la implementación de medidas de apoyo.

## 12. Recomendaciones

Las instituciones integrantes del Grupo de Movilidad Humana de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos planteamos las siguientes recomendaciones para ser tomadas en cuenta por parte del Comité:

- Garantizar el derecho al asilo mediante el acceso al territorio peruano, lo que implica la suspensión de cualquier tipo de procedimiento de preadmisibilidad que no guarde criterios conforme a los estándares del derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos.
- Garantizar la no devolución de personas solicitantes de refugio y personas migrantes cuya vida, libertad o integridad pueda sufrir algún riesgo en el territorio de origen u otro territorio.
- Garantizar el debido proceso durante los procedimientos de expulsión y, otros procedimientos sancionadores.
- Abstenerse de promulgar iniciativas legislativas que vulneren los derechos humanos de las personas migrantes y contribuyan a criminalizar el fenómeno migratorio.
- Elaborar un Plan Nacional Estratégico en relación la movilidad migratoria de personas extranjeras y, en particular, de personas venezolanas, que conlleve la adopción de políticas públicas para una migración incluyente y de convivencia armónica con la población de acogida. Dicho Plan deberá abordar parámetros para combatir la discriminación a nivel institucional, mediático y socio cultural.
- Implementar medidas diferenciadas de protección y asistencia para mujeres; niños, niñas y adolescentes; y población LGTBIQ migrante. Estas medidas deben partir de un análisis interseccional que apunte a combatir la especial vulnerabilidad que enfrentan los distintos grupos a los que hacemos referencia.
- Respetar irrestrictamente el principio de interés superior del niño en cada procedimiento administrativo migratorio, así como en sede judicial.
- Garantizar el acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas migrantes en igualdad de condiciones que las personas nacionales.



Con el apoyo de:



Instituto de  
Defensa Legal

Fundación Ecuemérica para el Desarrollo y la Paz

Una apuesta por la igualdad

Paz y  
Esperanza

ANTONIO  
RUIZ  
DE MONTOYA  
UNIVERSIDAD JESUITA