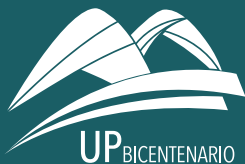




# En búsqueda de un desarrollo integral

— ● —  
**20 ensayos  
en torno al Perú del  
Bicentenario**

**Arlette Beltrán  
Cynthia A. Sanborn  
Gustavo Yamada  
EDITORES**



Fondo  
Editorial



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO

# En búsqueda de un desarrollo integral



20 ensayos  
en torno al Perú del  
Bicentenario

Arlette Beltrán  
Cynthia A. Sanborn  
Gustavo Yamada  
EDITORES



Fondo  
Editorial



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO

# Política migratoria y de refugio: hacia una política de integración para un país de acogida

ISABEL BERGANZA Y FELINE FREIER<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Las reflexiones presentadas en este capítulo se enmarcan en el contexto de un nuevo panorama migratorio que tomó por sorpresa al Perú y a otros países de América Latina. Después de décadas de protagonismo de la emigración, la inmigración empezó a adquirir mayor importancia a partir del año 2008, como consecuencia de la crisis económica mundial (Berganza & Cerna, 2011; Berganza & Purizaga, 2011). La tendencia creciente de la inmigración y de las personas que solicitan refugio continúa, y en ello ha influido el agravamiento de la crisis en Venezuela. En solo tres años, entre 2016 y 2019, el número total de extranjeros se multiplicó por más de 15 (de 56.700 en 2016 a 863.000 en noviembre de 2019), y en agosto de 2020 residían en el país oficialmente 1.043.460 personas de nacionalidad venezolana<sup>2</sup>. La nueva realidad de los flujos migratorios y de refugio plantea retos enormes para el Estado, ya que el actual marco normativo sobre migración y refugio fue desarrollado en un contexto diferente. En ese sentido, este capítulo realiza un diagnóstico de la política migratoria y de refugio en el Perú y propone recomendaciones para su futuro desarrollo.

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen a Mariana Mendiola por el apoyo y preocupación para enriquecer este trabajo y el apoyo de la asistente de investigación del CIUP Soledad Castillo Jara.

<sup>2</sup> R4V. *Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://r4v.info/es/situations/platform>

El propósito de este ensayo es brindar un análisis de la política migratoria y de refugio peruana en el contexto de los cambios significativos que han experimentado los flujos migratorios hacia el Perú en los últimos años, y brindar sugerencias para su futuro desarrollo. El Estado peruano reconoce la migración como un fenómeno transversal que, por lo tanto, requiere una respuesta multidimensional con responsabilidades compartidas<sup>3</sup>. Sin embargo, existe cierta desarticulación en la gobernanza de las migraciones y, sobre todo, en la gestión de la inmigración al Perú, la cual se cristalizó claramente en las reacciones políticas frente la población venezolana, y se agravó durante el estado de emergencia en el contexto de la COVID-19.

Pese a la existencia de la Política Nacional Migratoria (PNM) 2017-2025 y la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, la protección de la persona extranjera todavía no se ha puesto en la agenda política, ya que, hasta el momento, el enfoque que la política migratoria ha desarrollado fundamentalmente es el eje relativo a las peruanas y los peruanos en el exterior y las políticas de retorno. En el caso de los solicitantes de refugio o refugiados, su efectiva protección y su derecho al debido proceso no están garantizados.

Como punto de partida para nuestras reflexiones hay que reconocer el nuevo panorama migratorio que –al igual que a otros países en la región– tomó al Perú por sorpresa. Después del protagonismo que la emigración tomó en el panorama migratorio del Perú en las últimas décadas, la inmigración empezó a adquirir mayor importancia recién a partir del año 2008, como consecuencia de la crisis económica mundial (Berganza & Cerna, 2011; Berganza & Purizaga, 2011), y ha continuado hasta la actualidad. Así, se pasó de menos de 3.000 extranjeros con Carné de Extranjería en el año 2008 a más de 54.000 en 2016. En los últimos tres años, el Perú se ha convertido en el hogar de más de 1 millón de migrantes venezolanos según las cifras oficiales de Naciones Unidas<sup>4</sup>.

En este capítulo, en primer lugar, ofrecemos un análisis de la normativa peruana en materia de migración y refugio. En segundo lugar, discutimos la falta de una coordinada formulación de política pública de migración, refugio e integración de las y los inmigrantes y refugiados. Aquí, nos enfocamos en las reacciones políticas *ad hoc* y la falta de aplicación de la norma a la población venezolana, y abordamos de manera específica la falta de inclusión de la población migrante y refugiada en las políticas sociales en el contexto de la COVID-19. Posteriormente,

---

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 1350, art. IX.

<sup>4</sup> R4V. *Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://r4v.info/es/situations/platform>

te, la discusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible demuestra el carácter transversal de la movilidad humana y destaca la necesidad de facilitar una articulación interministerial de políticas de integración. Por último, planteamos un conjunto de sugerencias para lograr una articulación transversal y efectiva de una política de inmigración, refugio e integración.

El ensayo se basa en trabajos de investigación previos sobre la política migratoria y de refugio del Perú, así como en las recomendaciones que se desarrollaron en las Propuestas de Políticas Públicas del CIUP y el capítulo «Migrantes venezolanos y COVID-19: impacto de la cuarentena y propuestas para la apertura» (Freier & Brauckmeyer, 2020) del informe *Por una nueva convivencia: la sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas y acción pública* del Grupo Temático de Ciencias Sociales – Minsa.

## **2. Normativa y política peruana en materia de migración y refugio**

### **2.1 Legislación migratoria**

La legislación peruana que ha configurado la política migratoria tiene un corto desarrollo histórico. Tal como señala Del Busto (2006, p. 713), en el siglo XXI se sigue construyendo una sociedad democrática en la cual se garanticen y respeten los derechos humanos. Así, y también dado lo reciente del movimiento de ingreso de extranjeros en el país, es sobre todo en el siglo XXI, y de manera acelerada desde 2017, cuando se aprecia más actividad en la promulgación de leyes y decretos relacionados con los migrantes, la política migratoria y los instrumentos utilizados para llevarla a cabo.

El Decreto Legislativo 703 de 1991 creó el Consejo Nacional de Extranjería y estableció diferentes tipos de visas y calidades migratorias (Freier & Arón, 2020). Sin embargo, tuvo un claro enfoque en la seguridad nacional y careció de un enfoque de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2009; Comisión Andina de Juristas, 2015). Además, el decreto nunca fue reglamentado. En cuanto empezó a aumentar la inmigración en el siglo XXI, esta ley quedó obsoleta, y se tomaron diferentes medidas para reformar la legislación y la política migratoria.

Una de estas acciones fue, en 2011, la creación de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), según el Decreto Supremo 067-2011-PCM. Esta comisión «se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y está conformada por diversas instituciones públicas. Su objetivo es coordinar, evaluar, proponer, supervisar y dar prioridad a las políticas y acciones

vinculadas a la gestión integral migratoria. Se institucionaliza así el propósito del Estado peruano de promover una política pública sobre migraciones que aglutine los diversos sectores».

La MTIGM cuenta con representantes de más de 20 entidades públicas que la integran en calidad de miembros y se compone de seis instancias: el pleno, la presidencia, la secretaría técnica, los grupos de trabajo, los subgrupos de trabajo, y el pleno en sesión ampliada con las comisiones especiales de apoyo (Vallejo, 2015). En estas últimas, se encuentran representadas la cooperación internacional y la sociedad civil, incluidas universidades y centros de investigación, entre ellos el CIUP y la UARM. Asimismo, asisten como observadores permanentes la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República y el Parlamento Andino (Vallejo, 2015).

Entre estas entidades públicas que conforman la MTIGM, destacamos dos. Por un lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que la preside. Esta entidad es, por un lado, una autoridad migratoria para los extranjeros en el Perú, al conferirle la Ley de Migraciones competencia para otorgar algunas calidades migratorias, entre ellas la humanitaria. Por otro, es la instancia competente en relación con el reconocimiento de la condición de refugiado y con la política sobre dicho tema. Por lo tanto, cumple un rol fundamental en el desarrollo tanto de la política migratoria como de la de refugio.

Asimismo, otra de las entidades públicas que forman parte del pleno de la MTIGM es la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones). Se trata de un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior, creado en el año 2012 mediante el Decreto Legislativo 1130 (art. 1). «Tiene competencia en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza. Coordina el control migratorio con las diversas entidades del Estado que tengan presencia en los Puestos de Control Migratorio o Fronterizo del país para su adecuado funcionamiento. Tiene competencia de alcance nacional» (art. 2 del Decreto Legislativo 1130).

A pesar de las reformas institucionales mencionadas, la normativa de 1991 siguió vigente hasta el año 2015, cuando se aprobó una nueva norma que incluyó un enfoque en derechos humanos, como disposiciones para la protección de grupos vulnerables (Decreto Legislativo 1236). Sin embargo, esta tampoco entró en vigor por falta de reglamento (Freier & Arón, 2020; Berganza, 2019).

Fue en el año 2017 cuando la ley y el reglamento actualmente vigentes fueron aprobados; la ley de Migraciones mediante el Decreto Legislativo 1350 y su reglamento mediante el Decreto Supremo 007-2017-IN. A diferencia de las

leyes anteriores, que abordaban el tema de la inmigración principalmente desde enfoques económicos y poblacionales, con miras a una movilidad humana de la sociedad peruana y la seguridad nacional, esta nueva ley coloca el acento en los derechos humanos de los migrantes e incorpora el principio de integralidad, es decir, el reconocimiento de la migración como un fenómeno complejo que amerita una respuesta «intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades» (art. 9 de la Ley de Migraciones). Asimismo, la ley aporta otros principios importantes, tales como el reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país, la unidad migratoria familiar, el interés superior del niño y la no criminalización de la migración irregular. En términos de acceso a derechos, el Decreto Legislativo 1350 y su reglamento estipulan que los migrantes deben tener acceso a salud y educación, independientemente de su situación migratoria<sup>5</sup> (Berganza, 2019).

Sin embargo, cierta regulación respecto a los extranjeros en el Perú no ha sido modificada hasta la fecha. Por un lado, se encuentra la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros (Decreto Legislativo 689) del año 1991 y su Reglamento (Decreto Supremo 014-92-TR). Esta norma parte del principio de preferencia de los trabajadores nacionales para la contratación<sup>6</sup> y establece que las empresas solo podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta el 20% del número total de sus trabajadores (artículo 4). Establece, por lo tanto, una limitación importante a la contratación de personas extranjeras residentes en el país. Una segunda norma que tampoco ha sido modificada hasta el momento es la que dispone un régimen especial tributario para la renta de aquellas personas consideradas tributariamente como «no domiciliadas»<sup>7</sup>. Esta regulación establece que tanto los trabajadores/as independientes (renta de cuarta categoría) como aquellos que se encuentren en planilla (renta de quinta categoría) tendrán una retención del 30% sobre el total de las rentas obtenidas. En ambos casos, la normativa mencionada dificulta el acceso de la población migrante a un empleo formal y pone en entredicho el principio de igualdad que, tal como veremos posteriormente, rige la política migratoria del país.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 1350, art. 9.1.

<sup>6</sup> Decreto Legislativo 689, artículo 1: «Los empleadores, cualquiera fuere su actividad o nacionalidad, darán preferencia a la contratación de trabajadores nacionales».

<sup>7</sup> Decreto Supremo 179-2004-EF.

## 2.2 Convenios internacionales y protección de migrantes y refugiados

El Perú ha ratificado diversos pactos y convenios internacionales vinculados a la población en movilidad. Entre ellos destacan la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (firmada en 1954 y ratificada en 1964) y su Protocolo, y la Convención sobre el Asilo Diplomático de 1954 (firmada en 1960 y ratificada en 1962). En el siglo XXI, firmó la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (firmado y ratificado en 2013) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (aprobada en 2014).

A partir de dicha normativa, en el año 2002, se promulgó la normativa en materia de refugio, que continúa vigente. Se trata de la Ley 27840 (Ley de Asilo) y la Ley 27891 (Ley del Refugiado), ambas publicadas en el año 2002, y el Reglamento que desarrolla esta última, aprobado mediante el Decreto Supremo 119-2003-RE.

La definición de refugiado que reconoce el Estado peruano (art. 3 de la Ley del Refugiado) consta de tres partes: en una primera parte, incorpora la definición propia de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados, es decir, aquella que se refiere a las personas que temen ser perseguidas por motivos de «raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas» (art. 3.a). En una segunda parte, adopta la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, la cual es propia de la región latinoamericana y extiende la protección internacional «a la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público» (art. 3.b)<sup>8</sup>. Por último, la tercera parte de la definición se refiere a aquellas personas «que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no pueden o no quieren volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo» (art. 3.c).

---

<sup>8</sup> En este punto, el Estado peruano no adopta literalmente la definición de Cartagena, ya que esta incluye también el supuesto de «violencia generalizada» (Berganza, Blouin, & Freier, 2020). Ello se debe a que, durante el debate del proyecto de ley, esta causa fue suprimida por el pleno del Congreso de la República para evitar que los culpables de actos terroristas puedan huir de la justicia bajo la figura de refugiados (Rubio, 2012).

Destaca que el Estado peruano optó por acoger la definición ampliada de refugiado planteada por la Declaración de Cartagena, adoptada en 1984, en el marco del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiado en América Central, México y Panamá, en Cartagena de Indias. Esta declaración es un instrumento regional no vinculante; sin embargo, muchos de los Estados latinoamericanos han adoptado esta definición ampliada en sus normativas internas (Freier, 2015).

Además, mediante la legislación mencionada, se creó la Comisión Especial para los Refugiados, como «órgano encargado de recibir, estudiar, procesar, resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio y revisar periódicamente las calificaciones» (art. 7 de la Ley de Refugio). Asimismo, debe «velar por que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Perú» (art. 7 de la Ley de Refugio) y «proponer las políticas sobre refugiados» (art. 11 del Reglamento).

En lo relativo a la apatridia, el Estado peruano aún no fija un procedimiento para establecer el estatuto de apatridia. Por lo tanto, estas personas, al no estar reconocidas como apátridas por el Estado peruano, sufren un mayor riesgo de vulnerabilidad.

Del mismo modo, en 2007, se promulgó la Ley 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y, en 2008, el Reglamento que la desarrolla, con el fin de erradicar esta lacra en el Perú. El Reglamento fue modificado posteriormente en 2016, como consecuencia de la migración irregular que se estaba produciendo en esos años y de la aprobación de una Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación en el año 2017. Este último documento cuenta con acciones, metas para dichas acciones y responsables de ellas, lo que facilita su implementación y monitoreo. Además, posteriormente se han ido desarrollando planes regionales de lucha contra la trata de personas en diversas regiones del país.

### **2.3 Política migratoria y de refugio**

Más allá de las leyes de migración y refugio, el principal documento que contiene las metas planteadas por el Perú en materia migratoria es la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (Decreto Supremo 015-2017-RE), la cual se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 1.2.2 de la Política Nacional Migratoria). Este documento pone especial énfasis en el respeto por los derechos humanos y la dignidad de la persona, y se enfoca en cuatro tipos de población objetivo: los peruanos y peruanas con voluntad de migrar, los perua-

nos y peruanas en el exterior, los peruanos y peruanas que retornan al Perú, y los extranjeros y extranjeras en el Perú.

El objetivo general de la Política Nacional Migratoria 2017-2025 es «garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares» (art. 1.4.5.3 de la Política Nacional Migratoria). Asimismo, considera las necesidades de ciertos grupos poblacionales especialmente vulnerables; por ello incluye, entre otros, el enfoque de género, el enfoque de interculturalidad, el principio de no criminalización de la persona migrante y el principio de protección del interés superior de la niña, el niño y el adolescente. En cuanto a la población extranjera en el Perú, el Estado se plantea como objetivo específico «promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural» (art. 1.4.5.4 de la Política Nacional Migratoria).

Respecto a los lineamientos que sirven para alcanzar dicho objetivo específico, el Estado propone cinco puntos que se pueden resumir de la siguiente manera: (1) prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante; (2) garantizar el acceso de la población extranjera a la educación, salud y servicios sociales sin importar su condición migratoria; (3) canalizar adecuadamente las capacidades de la población migrante calificada para que esta pueda contribuir al desarrollo del Perú; (4) respetar la identidad de las personas extranjeras e incentivar el intercambio social, económico y cultural con la población peruana; y (5) atender a las personas extranjeras que se encuentran en una situación de vulnerabilidad o que requieren de protección internacional (art. 1.4.5.4 de la Política Nacional Migratoria).

De estas propuestas, se desprende que las metas del Estado peruano incluyen la lucha contra la xenofobia, la universalización del acceso a los servicios públicos, la promoción de la inserción laboral de las personas migrantes, el desarrollo de una sociedad intercultural que reconozca y valore los aportes de las comunidades extranjeras que se han establecido en el país, y una adecuada aplicación de las políticas de refugio en consonancia con los compromisos internacionales que el Estado ha adquirido. Sin embargo, esta política no ha sido concretada a través de un plan o documentos que establezcan acciones concretas o instituciones respon-

sables de desarrollar cada objetivo específico. Tampoco se ha establecido un presupuesto para desarrollarlo. Todo ello ha llevado a que, finalmente, el desarrollo efectivo de esta política haya sido muy escaso, ya que no se ha realizado un plan de ejecución o de evaluación de resultados.

Por otro lado, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021<sup>9</sup>, que se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), coloca dentro de los grupos de especial protección a las personas en situación de movilidad. Este colectivo aglutina tanto la migración interna como a los extranjeros que residen en el Perú y a las personas peruanas que desean migrar o ya lo hicieron. Presentan el objetivo estratégico de «garantizar el conocimiento y acceso a derechos en condiciones de igualdad para asegurar el desarrollo, integración y bienestar de las personas en situación de movilidad, en particular de aquellos especialmente vulnerables, donde se refiere a peruanos que desean emigrar y a aquellos que extranjeros que ya se encuentran en nuestro territorio».

Asimismo, el plan recalca la necesidad de promover «una migración informada, regulada, ordenada y segura». Las cuatro acciones propuestas para ello son las siguientes: (1) garantizar los derechos en condiciones de igualdad de los/as extranjeros/as bajo la jurisdicción del Estado peruano; (2) propiciar una protección humanitaria a niños y adolescentes no acompañados extranjeros; y (3) garantizar el acceso a programas y servicios a las personas con estatus de refugiado que facilite su integración, asegurando en el caso de los solicitantes de refugio el acceso a las situaciones de emergencia. Sin embargo, en el informe realizado tras el primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, se observa que el avance en estas acciones es muy escaso y claramente insuficiente para los objetivos propuestos (Minjus, 2019).

### **3. La política migratoria y de refugio frente al desafío de la inmigración venezolana**

#### **3.1 La situación de las personas venezolanas en el Perú**

Actualmente, el colectivo de extranjeros residente más importante en el Perú está conformado por la población venezolana. Al 3 de agosto de 2020, el Perú oficialmente acoge a 1.043.460 ciudadanos venezolanos<sup>10</sup>. La cantidad de personas de dicha nacionalidad, sumada al breve espacio de tiempo en el que este flujo ha

<sup>9</sup> Aprobado por Decreto Supremo 002-2018-JUS.

<sup>10</sup> <https://r4v.info/es/situations/platform>

llegado al país, ha puesto en jaque a la política y a la gestión migratoria del Perú. Por lo tanto, este apartado analizará la realidad de dicha población y las medidas tomadas por parte del Estado como aplicación a un colectivo concreto de la política y la normativa explicadas anteriormente.

La situación de los venezolanos se caracteriza por una aguda precariedad. La vulnerabilidad de esta población está altamente relacionada con la falta de redes de apoyo sociales, con su condición migratoria y con su condición de empleo. Cerca de 491.000 venezolanos obtuvieron un Permiso Temporal de Permanencia (PTP), más de 200.000 han cambiado u obtenido la calidad migratoria especial y cerca de 500.000 son solicitantes de refugio ante el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>11</sup>. No se conoce el número exacto de ciudadanos que se encuentran en el país de manera irregular, el cual podría ser significativo, considerando la dificultad de cumplir con requisitos tanto antes como después de la implementación de las visas humanitarias y de turismo y las dificultades para solicitar refugio desde junio de 2019 (CIUP 2019a; Freier & Luzes, 2021).

Las principales dificultades que ellos encuentran para su integración en el país se refieren al ámbito laboral y al acceso a los servicios públicos. En lo referido al mercado laboral, según la Enpove, el 89% no contaba con un contrato formal (la mayoría se desempeñan en el sector informal y muchos como trabajadores independientes)<sup>12</sup>. Dado el probable incremento de la inmigración irregular desde junio de 2019, este porcentaje puede haber aumentado. De acuerdo con un estudio conducido desde el CIUP en febrero de 2020, el 93% de nuestra muestra en Lima trabajaba sin contrato formal. A menudo, la población venezolana no solo trabaja más horas que la población local, sino que también recibe sueldos menores (Berganza & Solórzano, 2019).

Esta situación de precariedad contrasta con los niveles de educación y capacitación profesional que los migrantes tienen al llegar al país. Si bien ha habido un cambio en este aspecto en comparación con años anteriores, todavía existe un significativo potencial profesional entre los migrantes y refugiados venezolanos. Según los reportes DTM (*displacement tracking matrix*) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), observamos que, mientras que en octubre de 2017 el 68% de los encuestados al entrar al Perú contaba con estudios universitarios o técnicos, en diciembre de 2019 este porcentaje descendió al 30,7<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Comisión Especial de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (abril de 2020).

<sup>12</sup> La Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (Enpove) se ejecutó entre noviembre y diciembre de 2018.

<sup>13</sup> Esta comparación ha sido hecha con base en las rondas 1 y 7 de la DTM.

Según una encuesta representativa de Equilibrium CenDe, en junio de 2020, el 48% de los venezolanos contaba con estudios superiores completos y otro 21%, con estudios universitarios o técnicos incompletos. Sin embargo, solo el 1% de los encuestados que declararon haber completado estudios superiores habían podido convalidar sus títulos a través de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu). De ellos, el 44,6% declaró que el principal problema había sido el costo del proceso (Equilibrium CenDE, 2020b). La pérdida del potencial humano altamente calificado para el Perú es especialmente significativa, ya que un número considerable de migrantes han sido formados en carreras que podrían insertarse bien en el mercado peruano, como la administración, la salud y las ciencias<sup>14</sup>.

Asimismo, los migrantes y refugiados venezolanos enfrentan desafíos para acceder a servicios de salud y educación en el país. Ni el PTP ni el estatus de solicitante de refugio permiten el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS). La Enpove señaló que en 2018 el 91,5% no tenía ningún seguro de salud. En junio de 2020, el 87,4% no contaba con seguro de salud, el 10,6% contaba con seguro público y el 1,2%, con seguro de salud privado (Equilibrium CenDE, 2020b). En el caso de la educación, a pesar de que la documentación no es un requisito indispensable para la matrícula en la escuela, existen otros obstáculos, como los costos y la necesidad económica, que a menudo desencadenan el trabajo infantil. Para junio de 2020, el 13% de los migrantes encuestados manifestaron tener hijos que no se encuentran inscritos en el sistema educativo (Equilibrium CenDE, 2020b).

Otro desafío importante que limita el acceso de los migrantes a oportunidades en el Perú es la xenofobia. Así, por ejemplo, entre febrero de 2018 y abril de 2019, el número de residentes de Lima que se opusieron a la presencia de la población venezolana en su ciudad aumentó del 43 al 67% (Banco Mundial, 2019, p. 107). Los costos de los servicios públicos se convirtieron en un argumento para que la población nacional se opusiera a la inmigración, en particular bajo una noción de ciudadanía exclusiva en la que los nacionales sienten que tienen más derecho a los derechos que los extranjeros (Banco Mundial, 2019, p. 108).

Existe un vínculo percibido entre la inmigración y la peligrosidad o delincuencia (Freier & Pérez, 2021), tal como lo demuestra un estudio realizado por el Instituto de Opinión Pública (IOP). En diciembre de 2019, el 61% de los encuestados en Lima y Callao estuvo de acuerdo con la declaración de que «la mayoría de los venezolanos son personas poco confiables o deshonestas» (IOP,

---

<sup>14</sup> <https://dtm.iom.int/peru>

2020). Además, las mujeres venezolanas se han visto sometidas a la hipersexualización, lo que las ha llevado a ser víctimas de acoso callejero o en su propio trabajo (Berganza & Solórzano, 2019; CIUP, 2019b). Dado este contexto, no sorprende que los migrantes venezolanos demuestren indicadores elevados de depresión y ansiedad (CIUP, 2020a).

En este contexto de vulnerabilidad, se produjo la crisis sanitaria y económico-social de la COVID-19, que provocó que esta población pasara a vivir una situación de aguda vulnerabilidad (CIUP, 2020b). Así, para el 18 de abril, solo el 5% de los migrantes manifestaba tener los recursos económicos suficientes para comprar productos de primera necesidad, el 19% de los encuestados sufrió hambre durante de la cuarentena y el 52% de los migrantes venezolanos se veía enfrentado a un riesgo de desalojo (16% a un riesgo alto) por no poder pagar la renta (Equilibrium CenDE 2020a).

Igualmente, la atención en salud para el colectivo venezolano contó con barreras debidas a la documentación. En abril, al 48% de las personas venezolanas que buscaron atención por sospecha de COVID-19 no se les había realizado la prueba (Equilibrium CenDE, 2020a). Además, existe otro porcentaje importante de la población venezolana que se encuentra en situación irregular, lo que genera miedo de acercarse a las autoridades en caso de necesitar asistencia médica, pese a que el Estado dispuso la atención a todos. En junio, el 53,4% dijo que sentiría miedo, y el 24,4%, ansiedad o estrés, si tuviera que acercarse a las autoridades en caso de necesitar asistencia médica por COVID-19 (Equilibrium CenDE, 2020b).

En cuanto a la educación, los hijos del 40% de la muestra del CIUP en Lima no estaba participando en el programa del Minedu «Aprendo en Casa». La razón principal para no hacerlo era la falta de conocimiento sobre ese programa (el 45% de quienes no estaban participando en «Aprendo en Casa» no sabían que existe) y la carencia de equipos tecnológicos para acceder a estos. Igualmente, antes de la situación de emergencia, ya se había detectado que muchos hijos de migrantes venezolanos no acudían a las clases por falta de vacante o por desconocimiento de los trámites necesarios para ingresar a colegios (Berganza & Solórzano, 2019).

Por lo tanto, la llegada al país de la población venezolana, así como lo vivido durante la situación de la emergencia sanitaria, ha puesto de manifiesto que, a pesar de lo mucho que se ha avanzado en la legislación y en la política desde una perspectiva de derechos humanos, la implementación de esta no ha logrado proteger de manera adecuada a la población migrante y refugiada en el país.

### 3.2 La política frente a la población venezolana

La realidad de la experiencia venezolana en el Perú descrita en la sección anterior ha llevado a que el Estado haya tenido que plantearse cómo desarrollar e implementar una política frente a esta población extranjera que ha llegado en un plazo relativamente corto. Este fenómeno de la movilidad se ha convertido en la primera gran prueba para evaluar la ejecución y el planteamiento de nuestra política y la legislación relativa a la migración y al refugio.

Con el aumento de la inmigración venezolana, a comienzos de 2017, el Estado peruano optó por crear una figura especial, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), documento de identidad emitido por Migraciones por el plazo de un año, que autoriza a trabajar legalmente en el Perú pero no brinda acceso al Carné de Extranjería (Blouin & Freier, 2019)<sup>15</sup>. El PTP fue el primer instrumento legal de la región que estuvo pensado especialmente para regularizar la estadia de ciudadanos venezolanos, y fue merecedor de una felicitación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA, 2017). Como se ha mencionado anteriormente, este documento ha permitido regularizar la situación migratoria de 491.000 ciudadanos venezolanos por un año. De ellos, más de 200.000 han podido obtener posteriormente la calidad migratoria especial que brinda acceso al Carné de Extranjería (por un año más, con posibilidad de renovación).

Para aquellas personas venezolanas que no pudieron acceder al PTP o a otra calidad migratoria, existen dos vías de regularización establecidas en la legislación. Pero solo es posible para aquellas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Estas son la calidad migratoria especial y la calidad migratoria humanitaria. Ambas son calidades de residentes y dan derecho a recibir el Carné de Extranjería (Blouin & Freier, 2019). La calidad migratoria especial es otorgada por la Superintendencia Nacional de Migraciones, dura un año y es renovable luego de la presentación de un informe técnico (Blouin & Freier, 2019). La calidad migratoria humanitaria depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y debería funcionar como una forma de protección complementaria.

Sin embargo, en 2018, se produjo el aumento exponencial de la inmigración venezolana, que resultó en un cambio de la política migratoria, con la exigencia

---

<sup>15</sup> El PTP fue creado mediante el Decreto Supremo 01-2017-IN (3 de enero de 2017) y el Decreto Supremo 02-2017-IN (de 28 de febrero de 2017), este último específicamente enfocado en los ciudadanos venezolanos. Luego, se sucedieron los siguientes tres Decretos con ajustes y especificaciones respecto a los plazos de postulación y de entrada al país: 023-2017-IN (29 de julio de 2017), 001-2018IN (23 de enero de 2018), 007-2018IN (19 de agosto de 2018), con un nuevo ajuste de plazos en 2019, según Resolución de la Superintendencia 281-2019 de 11 de septiembre de 2019.

del pasaporte para ingresar al país, el fin del PTP y la exigencia por parte de Migraciones de contar con una visa «humanitaria» para traspasar la frontera (CIUP, 2019a)<sup>16</sup>. Esta visa no tiene costo y debe ser solicitada en los consulados peruanos en Venezuela. Sin embargo, dada la dificultad de conseguir un pasaporte en Venezuela y el retraso en los otorgamientos de citas en los consulados, la visa se ha configurado como una gran dificultad para que la población venezolana llegue al Perú por vías regulares.

Existen algunas excepciones a la visa, en las cuales es posible ingresar solo con la cédula de identidad, en casos muy puntuales, como los adultos mayores, las mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad o los menores que viajan para reunirse con sus padres. Sin embargo, el hecho de que existan excepciones humanitarias a la visa «humanitaria» cuestiona su carácter humanitario, puesto que, además, dependen de la discreción de los funcionarios en los puestos fronterizos.

Además, la implementación del PTP, aunque permitió la regularización de un alto número de personas venezolanas, también tuvo sus dificultades y limitaciones. Así, durante el procedimiento para obtener el PTP, se observaron diversas faltas de articulación entre las instituciones involucradas y meses de espera (Blouin & Freier, 2019; IDEHPUCP *et al.*, 2018). Pero, incluso una vez obtenido el PTP, se presentaron problemas respecto al acceso a servicios públicos (Berganza & Solórzano, 2019). Para casi todos los servicios estatales peruanos, se requiere DNI en caso de ser nacional y Carné de Extranjería en caso de ser extranjero<sup>17</sup>. Este es el caso del Sistema Integral de Salud (SIS), de servicios de acceso al empleo como Trabaja Perú y Jóvenes Productivos, de subsidios para la adquisición de viviendas como Bono Familiar Habitacional, Techo Propio y el Fondo Mivivienda. En el caso de los servicios que brinda el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se ha empezado un proceso de reforma a partir de noviembre de 2018, para incluir el PTP y la solicitud de refugio como documentos válidos para empadronarse en el Sisfoh.

La medida de requerimiento de pasaporte implementada a través de la Resolución de Superintendencia 000270-2018 del 24 de agosto de 2018 fue criticada

---

<sup>16</sup> El requerimiento de visa humanitaria está regulado a partir del 15 de junio de 2019 por la Resolución de Superintendencia 000177-2019. Aquellos venezolanos que obtienen la visa humanitaria, una vez en el Perú, reciben un Carné de Extranjería con calidad migratoria humanitaria por 183 días, el cual es renovable.

<sup>17</sup> En el caso de los ciudadanos venezolanos, en noviembre de 2019, según Migraciones, había 71.425 ciudadanos venezolanos que disponían de este Carné de Extranjería. Una cantidad muy pequeña frente a las 862.000 personas venezolanas que, se calcula, residen en el Perú.

por atentar contra los derechos humanos, en particular contra el derecho al libre tránsito. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos impuso una demanda y la medida fue revocada por el Poder Judicial durante los primeros días de octubre; sin embargo, el Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones apelaron la sentencia en diciembre y lograron reinstaurar el requisito de pasaporte (IDEHPUCP, 2018; Berganza, 2019).

Por su parte, las visas humanitarias pueden ser consideradas como una buena práctica siempre que sean diseñadas como mecanismo de protección para aquellas personas que no acceden a la categoría de refugiados o beneficiarios de protección complementaria, pero que sí presentan necesidades humanitarias que deben ser atendidas (Freier & Luzes, 2021). Sin embargo, en el caso de la visa humanitaria peruana y otras similares en la región, como la chilena y ecuatoriana, estas actúan en la práctica como un filtro socioeconómico. Dado el colapso del Estado venezolano, es prácticamente imposible conseguir los requisitos que dicha visa presenta. Como mencionamos líneas más arriba, el mismo hecho de que la regulación de la visa humanitaria peruana plantee excepciones en casos de vulnerabilidad cuestiona el carácter humanitario de esta visa. El problema es, entonces, que la visa no responde a una voluntad de generar protección humanitaria, sino más bien a un intento del Estado por restringir la entrada de venezolanos.

En cuanto a la política de refugio, el Perú se ha configurado como el primer receptor de solicitudes de refugio de la población venezolana, con 496.095 contabilizadas a junio de 2020<sup>18</sup>. Sin embargo, hubo un escaso reconocimiento de la condición de refugiados. Acnur registró 1.204 solicitudes aceptadas entre 2015 y 2019<sup>19</sup>. Además, el Estado peruano ha tomado diversas medidas que han dificultado el acceso a la solicitud del reconocimiento como refugiados para la población venezolana.

Así, la visa humanitaria fue acompañada, adicionalmente, con modificaciones en el procedimiento para solicitar refugio en la frontera norte del país. Se ha comenzado a realizar un examen de elegibilidad previo a la entrada al país. Dicho proceso declara la admisión o inadmisión al territorio. Es decir, si es admitida, la persona puede ingresar al país y continuar los trámites de solicitud de refugio en las oficinas de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR). Si, por el contrario, la solicitud en frontera es rechazada, no se autoriza el ingreso al país. Según los datos proporcionados por Amnistía Internacional, el 13% de las solicitudes

<sup>18</sup> <https://r4v.info/es/situations/platform>

<sup>19</sup> Acnur, estadísticas de población. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=7OCi>

presentadas en la frontera norte del país entre junio y diciembre de 2019 han sido admitidas y, por lo tanto, han ingresado al Perú para continuar el trámite para solicitar reconocimiento como refugiado (Amnistía Internacional, 2020, p. 19).

Por otro lado, durante el año 2019, el Ministerio del Interior puso en marcha el llamado «Plan Migración Segura 2019», mediante el cual se busca expulsar a aquellos ciudadanos venezolanos que cuenten con antecedentes penales en su país de origen. Estas deportaciones se determinan a través de un procedimiento muy rápido, que impide contar con las garantías mínimas del debido proceso. Igualmente, tras su intensificación en la zona de la frontera norte del país, en el mes de septiembre de 2019, se expulsó a 890 personas que habían ingresado irregularmente al país (RJM, 2019).

En el año 2020, el estado de emergencia por la pandemia de COVID-19 puso en evidencia la desarticulación de las políticas migratorias, de refugio y de integración. Las personas en movilidad no fueron incluidas en ninguno de los diferentes bonos que otorgó el Estado para los diversos grupos en situación de vulnerabilidad. La única medida que incluyó a la población extranjera fue el Decreto Legislativo 1466, del 21 de abril de 2020, que facultó la afiliación temporal al SIS para todas las personas que se encuentren con diagnóstico o sospecha de COVID-19, sin tener en cuenta su situación legal. Por lo tanto, el Estado no puso en agenda la situación de riesgo en la que se encontraban muchos inmigrantes, y sobre todo los extranjeros venezolanos, ni sus implicaciones sanitarias.

Se trasladó la responsabilidad de la atención a los extranjeros más empobrecidos a las agencias internacionales, pero sin ninguna estrategia o acompañamiento para su identificación y monitoreo, dejando una sensación de abandono a los extranjeros asentados en el país. El Ministerio de Relaciones Exteriores se enfocó en cuestiones vinculadas a los peruanos en el extranjero y el fortalecimiento de la labor de los consulados peruanos en el exterior, pero no asumió sus competencias como instancia rectora de la Política Nacional de Migraciones o como autoridad migratoria interna. Tampoco desarrolló sus funciones como autoridad de refugio. Por ello, la población extranjera que vivía en el país no fue tomada en cuenta.

#### **4. Principales problemas y desafíos de la política migratoria y de refugio**

A pesar del gran avance que han supuesto tanto la nueva norma de migraciones como la política migratoria o la inclusión de esta población en el Plan Nacional de Derechos Humanos, aún se pueden detectar varias problemáticas y retos. Esto también es motivado por el hecho de que el contexto en el que surgió la política

migratoria era muy diferente al actual: aún Perú no se había configurado como el país de acogida que es ahora para migrantes y refugiados. Por ello, las medidas se centran en los colectivos de peruanos, tanto los que quieren migrar como los que migraron o a los que han retornado, y desarrolla en menor medida aquellas destinadas a las personas extranjeras que vienen a residir al país o en búsqueda de protección internacional (Berganza, 2019, p. 171).

Igualmente, a pesar de la creación de la MTIGM como espacio de diálogo, durante el proceso de implementación se han apreciado problemas de coordinación interinstitucional, vinculados a los enfoques que las diversas instituciones dan al fenómeno migratorio y de refugio. Por ejemplo, la política migratoria solo ha sido firmada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mas no por el Ministerio del Interior, cuando en la práctica ambos tienen un papel fundamental como autoridades migratorias. En el caso del Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas ocurre lo contrario, pues este sí ha sido firmado por los diversos sectores involucrados.

Por otro lado, el desarrollo de la política para las personas en movilidad se ha centrado fundamentalmente en las personas migrantes. Si bien tanto el documento de la política migratoria como el Plan Nacional de Derechos Humanos mencionan y cuentan con algún punto específico relativo a las personas refugiadas, no se ha creado ni implementado una política de refugio. Esta política pública de refugio y protección de refugiados debe incluir el procedimiento de elegibilidad, el ejercicio de derechos y la búsqueda de soluciones duraderas (Murillo, 2011, p. 60). Es fundamental que se tengan en cuenta las especificidades de esta población y de las obligaciones asumidas por el Estado peruano al respecto.

Otro aspecto fundamental es el hecho de que, aunque tanto la nueva Ley de Migraciones como la Política Migratoria están elaboradas desde la perspectiva de los derechos humanos, «este planteamiento coexiste con otro más centrado en las políticas de control migratorio» (RJM, 2019, p. 11). Esto se manifiesta en el hecho de que Migraciones se encuentra adscrito al Ministerio del Interior, por lo tanto, a un sector que tiene «una mirada desde la óptica de la seguridad y un enfoque basado en el control fronterizo» (RJM, 2019, p. 11).

Asimismo, una problemática específica es la relativa a los derechos a la salud y a la educación. Si bien la normativa y la política migratoria señalan que el acceso a servicios públicos como salud y educación debe estar garantizado independientemente de la situación migratoria de la persona, este mandato no se cumple en la práctica. El sector salud aún no ha planteado la reforma legislativa necesaria para que toda persona extranjera, a pesar de no tener Carné de Extranjería, pueda ser

afiliada al SIS. Por su parte, respecto al ámbito de la educación, a pesar de que en estos casos si se permite que los niños, niñas y adolescentes accedan a la educación sin tener en cuenta su situación legal, la escasez de recursos hace que, a pesar de los esfuerzos realizados por el sector, aún existan niños extranjeros que no acceden a una educación.

Por su parte, es indudable que la implementación de la visa humanitaria tuvo un impacto en cuanto al número de entradas regulares de migrantes venezolanos al país. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, debido a la gravedad de la situación humanitaria en Venezuela, las personas continúan abandonando el país, y una medida restrictiva como la exigencia de pasaportes no evita la migración, sino que esta se canaliza hacia la vía irregular, lo cual, a su vez, incrementa la vulnerabilidad de los migrantes frente a las redes delictivas de tráfico o trata de personas (Freier & Luzes, 2021; Freier & Pérez, 2021; Berganza, 2019). Una respuesta migratoria no puede resolver una situación protagonizada por personas que se ven obligadas a dejar su lugar de origen y buscar protección internacional. Estas medidas, finalmente, provocan que el Estado, al no contar con control ni con datos sobre estos ingresos realizados por pasos no establecidos, no conozca el perfil de quienes entran al país por esta vía y, por lo tanto, no pueda tomar medidas concretas basadas en evidencias (CIUP, 2019a).

Otro reto de la política migratoria y de refugio es la falta de conciencia sobre el rol que desempeñan los diferentes niveles del Gobierno, lo que ha llevado a que los Gobiernos regionales o locales no tengan en cuenta esta realidad, y que existan muchas carencias en la articulación entre estos. Ello se debe a que los ámbitos regionales y locales no han desarrollado la política migratoria a nivel de sus competencias o, de hacerlo, lo han hecho de manera muy puntual. Incluso, en muchas ocasiones, se ha observado que estos Gobiernos han ido en contra de lo establecido por el Gobierno central. Así, diferentes autoridades regionales y locales se han manifestado promoviendo discursos de exclusión hacia las personas migrantes<sup>20</sup>, lo cual va en contra de los principios y los objetivos establecidos en la normativa mencionada.

Por otro lado, en lo referente a la política de refugio y la realidad de los refugiados en el país, los servicios dedicados a recibir solicitudes y conceder refugio

---

<sup>20</sup> Un claro ejemplo de ello es el comunicado que emitió el alcalde de la ciudad de Huancayo, declarando su ciudad «Huancayo, libre de venezolanos» (Andina, 2019a). Otro caso es el del Gobierno Regional de Cusco, que adoptó una ordenanza para calificar como «infracción muy grave» el despido de trabajadores peruanos por la inmediata contratación de trabajadores extranjeros» (Andina, 2019b).

en el Perú se encuentran colapsados desde 2017, y sobre todo desde 2018. Acnur registró cerca de 500.000 solicitudes de refugio pendientes de respuesta en diciembre de 2019, mientras que en 2018 solo fueron reconocidas como refugiadas 97 personas<sup>21</sup>. Sin embargo, a pesar del gran incremento de las solicitudes recibidas durante los últimos años, la inversión o los recursos con los que cuenta la comisión no se han visto aumentados en la proporción que se necesitaría. Este punto sería esencial a la hora de diseñar una política de refugio coherente con las obligaciones internacionales asumidas por el Perú.

Igualmente, hay que destacar la falta de aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena. El Estado peruano debería considerar como refugiadas tanto a las personas que son víctimas de una persecución personal (según la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados) como también a aquellas que huyen de una situación humanitaria crítica que afecta a sus países de origen (según la Declaración de Cartagena). Sin embargo, al no reconocer a los solicitantes de refugio venezolanos como refugiados, el Perú viola el art. 3b de la Ley de Refugio, el cual incorpora la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena al ordenamiento jurídico nacional. Berganza *et al.* (2020) y Blouin *et al.* (2020) demuestran que la definición de Cartagena se aplica a los ciudadanos venezolanos debido a que en su país de origen existen violaciones masivas de derechos humanos.

Por último, el marco normativo peruano contra el tráfico de migrantes se enfrenta a la falta de datos sobre este delito, la superposición con el delito de trata y la falta de comprensión del problema del tráfico como un problema de derechos humanos (Blouin, 2017). Ello no permite la construcción de una política que proteja adecuadamente a las víctimas. Por otro lado, existen también vacíos en la aplicación de la norma respecto a situaciones que pueden coincidir con la definición de trata, pero a menudo no son vistas de ese modo porque existe un aparente consentimiento de las víctimas, como en el caso de las jóvenes mujeres sacadas de su lugar de origen y explotadas en el trabajo doméstico (Pérez & Freier, 2021). Estos puntos requieren de mayor atención de las políticas públicas, para así lograr una mejor protección de los migrantes internacionales e internos.

---

<sup>21</sup> Acnur, estadísticas de población. [http://popstats.unhcr.org/en/asylum\\_seekers](http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers)

## **5. Metas del Estado a mediano y largo plazo que aspiran a la integración de la población local e inmigrante**

Las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Visión Perú al 2050 implican la inclusión social y económica de los inmigrantes y refugiados, teniendo en cuenta su bienestar, así como con el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Esto último es muy importante, ya que el desafío planteado por la movilidad humana ha servido para señalarnos algunas deficiencias de las instituciones públicas y mostrarnos oportunidades de mejora. Esto nos permitirá recoger frutos en el futuro, ya que estas instituciones están al servicio de todas las personas que viven en el territorio nacional, tanto ciudadanos peruanos como extranjeros.

En cuanto a la mejora de la situación de las personas migrantes y refugiadas, se debe lograr el acceso al empleo en condiciones dignas, es decir, con los mismos salarios por el trabajo de igual valor entre mujeres y hombres y entre extranjeros y nacionales. Se deben prevenir situaciones de explotación y de trabajo infantil. Para ello, es vital generar condiciones favorables para la formalización del empleo, lo cual también beneficiaría a la población nacional. Otra meta importante es promover entornos de trabajo seguros y amigables, libres de discriminación por cualquier motivo, ya sea nacionalidad, género u otros. Ello implica no solo cambios normativos, sino también, sobre todo, un trabajo de lucha contra la xenofobia y el machismo existentes en la sociedad.

Por otro lado, se debe también lograr una educación de calidad en todos los niveles y promover la incorporación de los jóvenes al empleo. En el caso particular de los migrantes y refugiados venezolanos en el Perú, actualmente pueden acceder al sistema público de educación básica. Sin embargo, para aquellos que han finalizado sus estudios superiores, hace falta un sistema eficiente de convalidación de calificaciones profesionales para facilitar su acceso al mercado laboral formal, teniendo en cuenta que ello no solo sería beneficioso para los migrantes, sino que también se traduciría en mayores ingresos fiscales. Además, esto serviría para paliar la falta de profesionales en determinados rubros, tal y como se ha visto con el personal médico durante la crisis de la COVID-19.

Además, debido a la informalidad del mercado de trabajo, un servicio básico en el que es necesario incorporar a los migrantes o refugiados venezolanos es el servicio de salud, ya que, tal como se ha señalado anteriormente, aquellos que no cuentan con Carné de Extranjería se encuentran imposibilitados de acceder al sistema de aseguramiento gratuito. Esto les impide tener acceso a una cobertura de salud.

Todo ello, a su vez, debe estar inmerso en una sociedad democrática y respetuosa de los derechos humanos, así como un Estado que respete sus propias normas legales y honre sus compromisos internacionales. Ello nos muestra la necesidad de trabajar el fenómeno de la movilidad desde el enfoque integral, teniendo en cuenta las diversas aristas. Ello implica que, desde el Estado, no solo hay que enfocarse en el control de fronteras o en la regularización de la población extranjera. Igualmente, la política de refugio no debe centrarse únicamente en el proceso de reconocimiento de refugio, sino que debe ir más allá. Sí, efectivamente, estos aspectos son fundamentales, pero los Objetivos de Desarrollo Sostenible nos refieren a una sociedad que tenga en cuenta los diversos derechos que pueden ser vulnerables.

Por todo ello, el reto es grande en el Perú, ya que es necesario promover el trabajo conjunto de las diversas instituciones, a partir de la perspectiva de derechos humanos promovida por el Plan Nacional y por la Ley de Migraciones.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La política migratoria peruana puede calificarse como «una política de control con rostro humano» (Domenech, 2013, p. 3), ya que «reconoce derechos para las personas migrantes y, al mismo tiempo, plantea medidas de control migratorio rígidas» (Blouin & Freier, 2019, p. 8). Esto se evidencia en la respuesta del Estado peruano frente al desafío de la migración venezolana. Hubo un primer momento de apertura y generosidad, reflejado en la creación del PTP como instrumento *ad hoc* para la regularización migratoria de los ciudadanos venezolanos. Pero luego, con el incremento del número de migrantes y de las reacciones xenófobas en la sociedad –en particular en respuesta a crímenes cometidos por ciudadanos venezolanos a los que se dio amplia cobertura mediática–, el tema de la migración venezolana comenzó a politizarse y las políticas de Estado cambiaron. Actualmente, la elevada preocupación por la seguridad en el Perú ha llevado a un escenario en el cual el paradigma de los derechos humanos, si bien aparece constantemente en los textos legales, no se aplica en la práctica (Freier & Castillo, 2020; Aron & Castillo, 2020). En su lugar, existe una serie de dinámicas caracterizadas por la temporalidad de las medidas, la ambigüedad de las normas y la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en el contexto de la pandemia causada por el nuevo coronavirus, se apreció una situación de exclusión de los migrantes venezolanos.

Existe una notable diferencia entre el contexto actual y aquel en el que fueron creadas tanto la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria como la

Política Nacional Migratoria. En ese entonces, los extranjeros en el Perú representaban, a lo sumo, 50.000 personas, frente a los peruanos migrantes, que superaban los 2 millones. En ese escenario, es entendible que la Política Nacional Migratoria enfatice la atención a los peruanos migrantes y encargue su rectoría al sector con más competencia en dicha temática: Relaciones Exteriores. Es lógico también que sea la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores la que asuma la Secretaría Técnica de la MTIGM, cuyas competencias tienen relación fundamentalmente con peruanos en el exterior, y no así con extranjeros residentes en el Perú<sup>22</sup>. El escenario actual es un reto, no solo por la cantidad de ciudadanos extranjeros que han llegado al Perú, sino por lo vertiginoso de su llegada. Según las estadísticas, en menos de tres años el número de migrantes en el Perú se multiplicó por más de 15<sup>23</sup>. Esta nueva realidad de la migración en el Perú de 2020 pone en evidencia la necesidad de una revisión de roles y funciones institucionales en la gestión migratoria para llegar a una nueva convivencia entre todos los peruanos y extranjeros.

Como se ha apreciado en el análisis realizado, actualmente, tanto la normativa como la Política Migratoria y el Plan Nacional de Derechos Humanos plantean su objetivo estratégico desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos y de la promoción de la integración, haciendo hincapié en el principio de igualdad. Esto está acorde con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Visión Perú al 2050. Sin embargo, los hechos nos manifiestan una realidad diferente. Se aprecia que el Estado está aún lejos de conseguir una eficiente gestión de la movilidad humana y que existen muchas limitaciones respecto a la estructura estatal para avanzar en la dirección planteada. Finalmente, los documentos mencionados parten desde la perspectiva de los derechos humanos, sin embargo, muchas de las acciones se refieren al control migratorio desde una perspectiva de seguridad nacional.

Esto se ha puesto especialmente de manifiesto durante la crisis generada por la COVID-19, en la que la población migrante y refugiada solo ha sido considerada para obtener el Seguro Integral de Salud (SIS) en casos de contagiarse con la enfermedad o tener sospechas de ello. Si bien esta medida fue un paso importante, no tiene en cuenta la necesaria integralidad que debe tener la política de integración económica y social de la población extranjera, en especial aquella que se encuentra en vulnerabilidad.

---

<sup>22</sup> ROF del Ministerio de Relaciones Exteriores. Subcapítulo X.

<sup>23</sup> De 56.742 en 2016 a 862.952 migrantes a noviembre de 2019.

Por lo tanto, para afrontar este reto, es importante que se asuma la necesidad de una articulación de todos los sectores del Gobierno. Así, sería necesario que la Presidencia del Consejo de Ministros asuma esta función a través de Comisión Multisectorial de Alto Nivel, que, según la Directiva 001-2013-PCM/SC<sup>24</sup>, se configura como un mecanismo de coordinación horizontal que facilitan la colaboración y cooperación multisectorial (artículo 5.1). Al ser la movilidad humana un fenómeno complejo, que afecta la integralidad de la vida de las personas y a los diversos ámbitos de la vida en sociedad, debe ser respondido a través de todos los sectores, no solo aquellos vinculados a la regularización migratoria o al reconocimiento del estatus de refugiado.

Una de las urgencias existentes es la elaboración e implementación de un Plan Multisectorial de Integración para la población venezolana que se base en una mirada integral. Dicho plan, además, no solo debe tomar en cuenta la realidad de la migración, sino también las peculiaridades de la población refugiada y la obligación que tiene el Estado peruano de implementar soluciones duraderas para dicho colectivo.

Sin duda, la promoción de la regularización migratoria y el acceso a vías de entrada regular son necesarios, ya que tienen efectos en la protección de derechos y en la promoción de la formalización económica y de la recaudación tributaria. Pero tanto la política migratoria como la de refugio deben ir más allá para promover una integración efectiva de la población extranjera en nuestro país, y, en ese trabajo, la implementación de políticas y campañas en contra de la xenofobia es también fundamental. No se debe olvidar que la población extranjera residente en el país es parte de la sociedad peruana. Por ello, para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Visión Perú al 2050, es necesario abordar los procesos de integración de una manera integral y como parte de una política social del país.

## Referencias

- Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2017). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016*. Ginebra: Acnur.
- Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2018). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*. Ginebra: Acnur.
- Amnistía Internacional. (2020). *Buscando refugio. Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*. [Informe]. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>

---

<sup>24</sup> Publicada en *El Peruano* el día 23 de octubre de 2013.

- Andina. (2019a). Alcalde insiste en declarar Huancayo «libre de venezolanos». *Andina*. Recuperado de <https://www.andina.pe/agencia/noticia-alcalde-insiste-declarar-a-huancayo-libre-venezolanos-746971.aspx>
- Andina. (2019b). Cusco priorizará contratación de mano de obra regional. *Andina*. Recuperado de <https://www.andina.pe/agencia/noticia-cusco-priorizara-contratacion-mano-obra-regional-759448.aspx>
- Aron, V., & Castillo, S. (2020). *Understanding changes in the Peruvian response towards Venezuelan immigration*. International Migration.
- Banco Mundial. (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Berganza, I. (2019). Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad. *Revista Peruana de Derecho Constitucional* («Migración y derechos fundamentales»), 11, 165-188.
- Berganza, I., & Cerna, M. (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique*. Lima: UARM.
- Berganza, I., & Purizaga, J. (2011). *Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. Lima: UARM.
- Berganza, I., & 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.
- Berganza, I., Blouin, C., & Freier, L. F. (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena de Derecho*.
- Blouin, C. (2017). La normativa peruana en materia de tráfico de migrantes a la luz del Derecho Internacional: ¿Hacia una protección de los derechos de las personas migrantes? *Revista Espiga*, 16(34), 215-230. <http://dx.doi.org/10.22458/re.v17i34.1840>
- Blouin, C., Berganza, I., & Freier L. F. (2020). The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. *Forced Migration Review* («Cities and towns»), 63. <https://www.fmreview.org/org/cities/blouin-berganza-freier>
- Blouin, C., & Freier, F. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En L. Gandini, F. Lozano Asencio & V. Prieto, *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 157-184), México D. F.: UNAM.
- CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Noviembre de 2019a). *Segunda propuesta de política pública. Los impactos adversos de las visas humanitarias*. (Freier, L. F., Luzes, M., & Bolívar, L., autores). <https://ciup.up.edu.pe/media/1583/ciup-ppp-no2.pdf>
- CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Diciembre de 2019b). *Tercera propuesta de política pública. Los impactos adversos de las visas humanitarias. Frente a un triple peligro: migrantes venezolanas y su integración laboral*. (Pérez, L. M., Espinosa, N., Luzes, M., & Freier, L. F., autores). <https://ciup.up.edu.pe/media/1584/ciup-ppp-no3.pdf>

- CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Febrero de 2020a). *Cuarta propuesta de política pública. Migración venezolana y salud mental*. (Bird, M., Freier, L. F., Luzes, M., Bolívar, L., & Carrol, H., autores). <https://ciup.up.edu.pe/media/1585/ciup-ppp-no4.pdf>
- CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Abril de 2020b). *Quinta propuesta de política pública. COVID-19 y la importancia de políticas inclusivas*. (Freier, L. F., Luzes, M., & Bird, M, autores). <https://ciup.up.edu.pe/media/1602/ciup-ppp-no5.pdf>
- Comisión Andina de Juristas (Coord.). (2015). *Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Recuperado de <http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Alternativo-Per%C3%BA.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2009). *Migraciones y derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Del Busto Duthurburu, J. A. (2006). *Historia cronológica del Perú*. Lima: Petroperú.
- Domenech, E. (2013). «Las migraciones son como el agua»: hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano»: la gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis*, 12(35), 119-142.
- Equilibrium CenDE. (2020a). *Segunda Encuesta Nacional de Opinión. Cuarentena COVID-19 en población migrante venezolana en Perú. Abril, 2020*. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-segunda-encuesta-nacional-de-opinion-cuarentena-covid-19-en-poblacion-venezolana-migrante-en-peru-abril-2020/>
- Equilibrium CenDE. (2020b). *Encuesta de opinión a población migrante venezolana en Perú. Junio, 2020*. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-de-opinion-a-poblacion-migrante-venezolana-en-peru-junio-2020/>
- Freier, L. F. (2015). A liberal paradigm shift? A critical appraisal of recent trends in Latin American asylum legislation. En J. P. Gauci *et al.* (Eds.), *Exploring the boundaries of refugee law: Current protection challenges*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Freier, L. F., & Arón, V. (2020). La legislación migratoria en Perú: entre la promoción de los derechos humanos y la seguridad nacional. En N. Caicedo (Ed.), *Tendencias y retos de las políticas y reformas migratorias en América Latina. Un estudio comparado*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Freier, L. F., & Brauckmeyer, G. (2020). Migrantes venezolanos y COVID-19: impacto de la cuarentena y propuestas para la apertura. En *Por una nueva convivencia: la sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas y acción pública*. Grupo Temático de Ciencias Sociales – Minsa.
- Freier, L. F., & Castillo, S. (2020). *El presidencialismo y la «securitización» de la política migratoria en América Latina: un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos*. Internacia.
- Freier, L. F., & Luzes, M. (2021). How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America. En L. Jubilit, G. Mezzanotti & M. Vera Espinoza (Eds.). *Latin America and refugee protection: Regimes, logics and challenges*. Berghahn.

- Freier, L. F., & Pérez, L. (2021). Criminalisation of south-south migration: Venezuelan immigrants in Peru. *European Journal on Criminal Policy and Research*.
- IDEHPUCP (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú). (2018). *Exigencia del pasaporte a personas venezolanas, aspectos a considerar*. <http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/exigencia-del-pasaporte-a-personas-venezolanas-aspectos-a-considerar/>
- IDEHPUCP (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú), UARM (Universidad Antonio Ruiz de Montoya), UP (Universidad del Pacífico) y Encuentros. (2018). *Situación de derechos humanos de personas venezolanas en el contexto de la movilidad humana en las Américas*. Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 168.º período de sesiones. Capítulo Perú.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018a). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. Informe técnico 3, agosto de 2018*. Lima: INEI. Recuperado de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03\\_empleo-nacional\\_abr-may-jun2018.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03_empleo-nacional_abr-may-jun2018.pdf)
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018b). *Perú: estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2017*. Lima: INEI. Recuperado de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1549/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1549/libro.pdf)
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019). *Emigración internacional de peruanos: características de los hogares de origen y de los receptores de remesas 2014, 2016 y 2018*. Lima: INEI. Recuperado de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1713/Libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1713/Libro.pdf)
- IOP (Instituto de Opinión Pública). (2020). *Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Recuperado de [http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP\\_1119\\_01\\_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP_1119_01_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Minjus (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). (2019). *Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima: Minjus. Recuperado de <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gov.pe/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-avances-primer-an%CC%83o-de-implemencio%CC%81n-del-PNDH-2018-2021-18092019-1.pdf>
- Murillo, J. C. (2011). El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano. En Acnur, *La protección internacional de refugiados en las Américas* (pp. 51-74). Quito: Acnur. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8340.pdf>
- OEA (Organización de Estados Americanos). (4 de abril de 2017). *CIDH saluda medidas para brindar protección a personas migrantes venezolanas en Perú y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección*. Comunicado de prensa. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/043.asp>

- Pérez, L., & Freier, L. F. (2021). Family bonds: Kinship reciprocity, female teenage trafficking and domestic labor exploitation in Peru. *Journal of Human Trafficking*. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23322705.2020.1842638>
- RJM (Red Jesuita para los Migrantes del Perú). (2019). *Acoger, proteger, promover e integrar. Posicionamiento jesuita a favor de una política integral de migraciones en el Perú*. Lima: RJM.
- Rubio, P. (2012). La protección internacional de refugiados en el Perú: Ley 27.891 y su Reglamento. En M. Lettieri, *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Vallejo, C. (2015). *Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM). Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú*. Lima: OIM. Recuperado de [http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Libro\\_MTIGM.pdf](http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Libro_MTIGM.pdf)