



**Defensoría
del Pueblo**

**PERSONAS VENEZOLANAS EN EL PERÚ.
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ANTES Y
DURANTE LA CRISIS SANITARIA
GENERADA POR EL COVID-19**





**PERSONAS VENEZOLANAS EN EL PERÚ.
ANÁLISIS DE SU SITUACIÓN ANTES Y DURANTE
LA CRISIS SANITARIA GENERADA POR EL
COVID-19**

**Serie Informes de Adjuntía
Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD**



**Defensoría
del Pueblo**

Con el apoyo de:



Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-398
Lima 1, Perú
Teléfono (511)311-0300
E-mail: consulta@defensoria.gob.pe
Web: www.defensoria.gob.pe
Facebook: Defensoría del Pueblo – Oficial
Twitter: @Defensoria_Peru
Línea gratuita: 0800-15170

Corrección de estilo: Jorge Alania Vera

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-08049
Primera edición: julio 2020

Elaboración: María Angélica Pariahuamán Aronés
Comisionada
mpariahuaman@defensoria.gob.pe

Génesis Vargas Canales
Asistente legal
prov7_dhpd@defensoria.gob.pe

Magaly Díaz Arias
Asistente legal
prov4_dhpd@defensoria.gob.pe

Coordinación y
revisión: Sonia Guadalupe Cavalie Apac
Jefa del Equipo de Personas de Especial Protección
scavalie@defensoria.gob.pe

Aprobación: Percy Castillo Torres
Adjunto para los Derechos Humanos y las Personas con
Discapacidad
scavalie@defensoria.gob.pe

Se expresa un especial agradecimiento a la colaboración de Gabriela Ramos Cerna, Fiorella Moreno Roque y Giselle Toulhier, así como los comisionados de las Oficinas Defensoriales de Tumbes, Piura, Tacna, La Libertad, Cusco y Arequipa y del Equipo de Personas de Especial Protección.

Esta publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Defensoría del Pueblo y no puede considerarse que refleje en modo alguno las opiniones del ACNUR.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN	10
MARCO METODOLÓGICO	11
1.- Justificación y antecedentes.....	11
2.- Competencia de la defensoría del pueblo.....	11
3.- Objetivos, metodología y ámbito de aplicación.....	12
4.- Estructura del informe.....	12
CAPÍTULO I: SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN PERÚ ANTES DE LA EMERGENCIA SANITARIA	
1.1. Características de la movilidad internacional de personas venezolanas.....	13
1.1.1. Evolución del desplazamiento en la región.....	13
1.1.2. Perfil de la población venezolana.....	14
1.2. La respuesta intergubernamental al desplazamiento de personas venezolanas.....	15
1.2.1. Grupo de Lima.....	15
1.2.2. Proceso de Quito.....	16
1.2.3. Organización de los Estados Americanos (OEA).....	16
1.2.4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).....	17
1.3. Algunos instrumentos internacionales sobre la atención a población refugiada y migrante.....	17
1.3.1. Marco Jurídico Internacional.....	18
1.3.1.1. Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de 1967.....	18
1.3.1.2. Declaración de Cartagena de 1984.....	19
1.3.1.3. Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954.....	19
1.3.1.4. Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961.....	19
1.3.1.5. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).....	20

1.3.2. Otros instrumentos internacionales (<i>soft law</i>)	20
1.3.2.1. Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular.....	20
1.3.2.2. Pacto Mundial sobre Refugiados	21
1.3.2.3. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas.....	21
1.3.3. Algunas recomendaciones de órganos de tratados	22
1.4. Respuesta del estado peruano al flujo de personas venezolanas	23
1.4.1. Acciones implementadas referidas al aspecto migratorio	23
1.4.2. El sistema peruano de protección de personas refugiadas	26
1.4.3. Otras acciones implementadas	28
1.5. Situaciones advertidas en el ejercicio de derechos	30
1.5.1. En materia migratoria.....	30
1.5.2. En materia de protección de refugiados.....	37
1.5.3. Con relación a los derechos económicos, sociales y culturales.....	45
1.5.3.1.- En materia de salud	45
1.5.3.2.- En materia laboral.....	47
1.5.3.3.- En materia educativa	52
1.5.4. Discriminación.....	52
1.5.4.1. Gestión de la migración en gobiernos regionales y locales.....	53
1.5.4.2. Medios de comunicación y movilidad humana	55
1.5.5. Expulsiones del país	56
1.5.6. Riesgos de apatridia para los hijos de personas venezolanas	60
1.5.7. Necesidad de un proceso de regularización migratoria.....	61
1.5.8. Actualización del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de migraciones y del ministerio de relaciones exteriores.....	63

CAPÍTULO II: LA POBLACIÓN VENEZOLANA REFUGIADA Y MIGRANTE EN EL CONTEXTO COVID-19

2.1. Pronunciamientos del sistema universal y sistema interamericano de derechos humanos en contexto COVID-19	64
2.2. Análisis de las normas emitidas en el contexto del COVID-19.....	67
2.2.1. Decreto Legislativo n° 1466	67
2.2.2. Decreto de Urgencia n° 038-2020	68
2.2.3. Decreto Supremo n° 068-2020-PCM.....	69
2.2.4. Resoluciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones.....	70
2.3. Análisis del impacto del COVID-19 en la población refugiada y migrante en el país.....	71
2.3.1. A nivel laboral.....	72
2.3.2. Desalojos.....	74
2.3.3. Atención del sistema de protección de refugiados.....	75
2.3.4. Retorno de personas venezolanas	76
2.3.5. Discriminación	78
2.3.6. Necesidad de regularización migratoria	80
CONCLUSIONES	81
RECOMENDACIONES	85

PRÓLOGO

Más de 100 millones de personas se han visto obligadas a dejar sus hogares en búsqueda de protección dentro o fuera de sus países en los últimos diez años. Este es uno de los desafíos globales más grandes de nuestro tiempo y requiere enormes muestras de solidaridad de los gobiernos, la cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, y las comunidades de acogida.

En 2019, Perú se convirtió en el segundo país de destino de nuevos solicitantes de la condición de refugiado a nivel mundial, como consecuencia del desplazamiento forzado de más de cinco millones de personas venezolanas. Este es el mayor éxodo de la historia reciente de América Latina.

Latinoamérica tiene una larga tradición de brindar protección internacional a quienes más la necesitan. Una de las manifestaciones más notables de este esfuerzo ha sido la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984, un instrumento regional que complementa la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En este contexto, desde la mirada del ACNUR -la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, la mayoría de las personas venezolanas requiere protección internacional, así como apoyo y asistencia para garantizar sus derechos humanos.

Entre los actores fundamentales para asegurar que las personas refugiadas y migrantes venezolanas tengan una vida digna y segura en los países de acogida, se encuentran las Defensorías del Pueblo. Con casi un millón de personas venezolanas en el país, ha resultado imprescindible fortalecer los programas y acompañar a las instituciones gubernamentales en la respuesta a las necesidades de las personas refugiadas y migrantes. En este sentido, ACNUR ha desarrollado y mantiene una valiosa relación interinstitucional con la Defensoría del Pueblo del Perú desde 2018. Trabajamos en conjunto para consolidar las capacidades institucionales de la Defensoría, para brindar atención y orientación especializada, así como hacer incidencia en el diseño e implementación de políticas nacionales en materia de personas refugiadas y migrantes.

Este informe especial sobre las personas refugiadas y migrantes venezolanas en el Perú es el resultado de un importante trabajo de la Defensoría, que ha recogido la información de primera línea para fortalecer la respuesta en favor de las personas desplazadas y sus comunidades de acogida. La división del reporte en dos capítulos permite comprender la respuesta del Estado peruano frente al flujo de personas refugiadas y migrantes venezolanas en dos momentos, antes y después de la Emergencia sanitaria declarada por la COVID-19.

Entre los retos identificados se destacan las limitaciones del sistema de determinación de la condición de refugiado y del sistema migratorio, y las dificultades que las personas refugiadas y migrantes enfrentan para el ejercicio de derechos esenciales como la educación, el trabajo y la salud. El valor añadido de este informe reside en las invaluable recomendaciones diseñadas para determinadas instituciones estatales que impulsarían la integración local de las personas desplazadas, garantizándoles una solución

duradera, al tiempo que se fortalecería el desarrollo socioeconómico del Perú como país de acogida.

El Perú ha demostrado una gran solidaridad con las personas refugiadas y migrantes. Además, hemos sido testigos de importantes políticas públicas para ampliar la protección de las personas forzadas a huir de sus países. Estamos ante una situación excepcional que requiere un esfuerzo extraordinario por parte del Gobierno del Perú, así como de instituciones como la Defensoría del Pueblo. Desde ACNUR reforzamos nuestro compromiso, y estaremos acompañando para complementar los esfuerzos de las instituciones públicas y conseguir los resultados que conlleven al beneficio de todas y todos.

Federico Agusti
Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para
los Refugiados en Perú

PRESENTACIÓN

El desplazamiento de personas venezolanas en Sudamérica constituye un fenómeno de movilidad Sur/Sur sin precedente. Ha cambiado el panorama en la región y ha convertido países con población principalmente emigrante, en receptores de personas con necesidad de protección internacional y migrantes.

Si bien algunos elementos deberían favorecer la inclusión, tales como compartir el mismo idioma o la misma religión, factores como la falta de experiencia en la recepción y atención de migrantes y/o personas con necesidades de protección internacional, la diversidad cultural de cada país, el contexto histórico-estructural de discriminación y desigualdad en la región, complejizan este proceso.

Adicionalmente, los problemas estructurales, tales como la informalidad, la centralización, las deficiencias en las políticas públicas y la falta de procedimientos oportunos de regularización migratoria y de determinación de la condición de refugiado, dificultan la inclusión de una población que huye de la crisis, la misma que debiera ser tratada desde una perspectiva de derechos humanos. A ello se suman los acontecimientos actuales que azotan a los principales países de destino.

El impacto de la movilidad internacional en el desarrollo de los países ha sido recogido en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Es así que 11 de los 17 ODS comprenden metas e indicadores aplicables a la migración o el desplazamiento, identificándose la principal referencia en la meta 10.7, relacionada a la facilitación de la migración y la movilidad ordenadas, seguras y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Si bien la pandemia generada por el COVID-19 no ha hecho más que agudizar las brechas en la atención de la población refugiada y migrante, dicha crisis puede ser utilizada por el Estado como un elemento catalizador para reducir desigualdades, a través de la reformulación de políticas públicas desde un enfoque inclusivo y de protección de derechos para esta población, siendo ésta la oportunidad para iniciar una nueva dinámica de convivencia.

En atención a lo expuesto, desde nuestra entidad, consideramos que el contexto actual interpela a los Estados a reformular de manera coordinada y responsable la gobernanza migratoria y el sistema de protección de personas refugiadas de cada país y, por ende, de la región, en coherencia con las obligaciones asumidas en materia de protección internacional de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, resulta urgente la formulación de medidas concretas a corto, mediano y largo plazo que planteen soluciones duraderas y partan de la premisa de que la movilidad internacional debe ser vista como una oportunidad en el desarrollo de los países.

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

MARCO METODOLÓGICO

1.- JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La Defensoría del Pueblo mantiene un trabajo sostenido a lo largo de los años, en relación a la protección de derechos de poblaciones con necesidades de especial protección, como es el caso de las personas en movilidad internacional.

En el año 2009, se publicó el Informe Defensorial 146, “Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes”, siendo uno de los primeros documentos públicos que analiza de manera crítica la gestión migratoria en el país.

Posteriormente, en el año 2015 a través del informe “Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo”, se realizó un análisis sobre la aplicación de la entonces vigente norma migratoria, Decreto Legislativo N° 703, advirtiéndose la necesidad de una reforma migratoria que implique la incorporación de un enfoque de protección de derechos.

La crisis humanitaria que azota Venezuela ha generado el desplazamiento forzado de su población, convirtiéndose en uno de los éxodos con mayor impacto a nivel regional, no solo debido al considerable número de personas que se trasladaban, sino en las condiciones en las que se realizaba dicho tránsito.

Si bien nuestro país cuenta con un nuevo marco jurídico en materia migratoria, así como un instrumento de gestión pública -Política Nacional Migratoria 2017-2025- que incorporan el enfoque de protección de Derechos Humanos; bajo el actual contexto, resulta necesario realizar un análisis de la aplicación de dichos instrumentos a la luz de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

2.- COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Constitución Política del Perú, a través de los artículos 161 y 162 establece a la Defensoría del Pueblo como un órgano constitucional autónomo, encargado de proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

Asimismo, la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, faculta a la institución para iniciar y proseguir de oficio o a pedido de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, irregular, moroso, abusivo, excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales de la persona y la comunidad.

Es así que la Defensoría del Pueblo resulta competente para supervisar el cumplimiento de las normas establecidas en materia de refugio y migración por parte de la administración pública, a fin de constatar si estas garantizan el cumplimiento de los estándares mínimos de respeto de los derechos de las personas en movilidad internacional, y de ser necesario, formular las recomendaciones pertinentes con el fin de coadyuvar a que esta población ejerza sus derechos en condiciones de igualdad.

3.- OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente informe busca visibilizar las dificultades que enfrenta la población venezolana para lograr un adecuado ejercicio de sus derechos en el país, así como los principales retos que debe superar el Estado peruano para brindar una respuesta intersectorial articulada a las necesidades de las personas con necesidad de protección internacional.

Debido a la multiplicidad y complejidad de los retos que experimenta la población venezolana refugiada y migrante en el país, el informe prioriza ciertos temas. Sumado a ello, las normas emitidas con la finalidad de mitigar el Estado de Emergencia Sanitaria generaron la necesidad de realizar un estudio diferenciado, entre una etapa a la que denominamos “pre-COVID” y otra a la que llamamos “durante el COVID-19”.

La información recogida en el informe parte de la atención de casos realizada por las diversas oficinas defensoriales a nivel nacional, de las supervisiones realizadas a fronteras, visitas inopinadas realizadas a diversas autoridades involucradas en la gestión migratoria y la atención de personas en movilidad internacional, así como del monitoreo constante de la política migratoria y del sistema de protección a personas refugiadas en el país.

4.- ESTRUCTURA DEL INFORME

En un primer capítulo, se aborda la situación de la población venezolana en Perú antes de la emergencia nacional sanitaria. En este se analizan la respuesta respecto al acceso al territorio, la regularización migratoria, el sistema de protección de personas refugiadas, las expulsiones del país, así como el ejercicio de algunos derechos económicos, sociales y culturales.

En la segunda parte del informe, se busca visibilizar la forma en que la situación de vulnerabilidad de la población venezolana se ha agudizado debido al impacto del COVID-19 en el país. Si bien se rescatan algunas medidas adoptadas por el gobierno para que las personas migrantes mantengan su estatus de regularidad migratoria; y la inclusión de profesionales de la salud refugiados y migrantes en la lucha contra el COVID-19; se advierte que estas no serían suficientes. Así, se exponen carencias en materia laboral, de vivienda, de salud y preocupaciones en torno al retorno de venezolanos a su país de origen, la falta de atención del sistema de determinación de la condición de refugiado, y discursos discriminatorios.

CAPÍTULO I: SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN PERÚ ANTES DE LA EMERGENCIA SANITARIA

1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE PERSONAS VENEZOLANAS

1.1.1. EVOLUCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO EN LA REGIÓN

Venezuela se ha caracterizado por ser un país receptor de migrantes. Según el sociólogo Páez¹, en la década de 1960, el censo reportaba que el 15% de la población era extranjera, proveniente principalmente de Europa. Posteriormente, en las décadas de 1970 y 1980, Venezuela recibió nacionales de Colombia, Argentina, Perú, Chile, Ecuador y Cuba que huían de la violencia, el autoritarismo, los regímenes dictatoriales, las guerrillas y los grupos armados, la desigualdad, la pobreza y la inflación que afectaba a sus sociedades.

No obstante, es a partir de 1983 que se produce un cambio en la dinámica migratoria producto de la crisis económica y política, así como por la violencia social que empezó a aquejar al país hasta la actualidad. Al respecto, varios estudios identifican cuatro fases de movilidad internacional desde inicios del Siglo XXI, vinculadas al contexto actual.

En las dos primeras fases (que inician en los años 2002 y 2007, respectivamente), las personas que salieron de Venezuela contaron con capital humano y recursos económicos para poder planear su partida y elegir el lugar de destino, siendo común en ambas fases la movilidad hacia Norteamérica y Europa, principalmente. En la tercera (2013) y cuarta fase (2015), Latinoamérica y El Caribe figuran como los principales destinos, tanto para la población perteneciente a la clase media profesional técnica o universitaria, como para la clase media baja².

La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han reportado que la movilidad venezolana ha cambiado y se ha intensificado en los últimos tres años a un ritmo de salida asombroso. En el año 2015, más de 695,000 personas venezolanas vivían en el exterior y para el 2019 se incrementó exponencialmente a 4 millones³. A Julio 2020, se reportan 5,2 millones de personas venezolanas fuera de su país⁴. Esta cifra contempla a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado reportados por los países de destino, mas no refleja los ingresos irregulares.

1 Páez, Tomás (2015), La voz de la diáspora venezolana. Madrid: Los Libros de la Catarata.

2 Koechlin, José; Vega, Eduardo; y Solórzano, Ximena (2018). "Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado". En: Koechlin, J. y Eguren, J. (ed.), *El éxodo venezolano: Entre el exilio y la emigración*. Lima: UARM, KAS, OIM y OBIMID. Recuperado de: <https://www.uarm.edu.pe/FondoEditorial/etica-desarrollo/el-exodo-venezolano-entre-exilio-emigracion#.XvUUCNjivW>

3 Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM. Nota de prensa 07 de junio de 2019. En: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html> (Consulta 31 de julio de 2020).

4 Ver: Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, liderada por ACNUR y OIM. <https://r4v.info/en/situations/platform>. (Consulta 01 de agosto de 2020)

La crisis política, económica y humanitaria que padece Venezuela⁵ constituye motivo suficiente para el actual éxodo de sus nacionales. Aunado a ello, la incorporación de nuevas exigencias para el tránsito e ingreso de personas venezolanas entre los países de la región generaron incrementos considerables en las rutas de tránsito y en los pasos fronterizos habilitados, antes y durante las fechas límite establecidas para la exigencia de documentos de viajes específicos, visados u otros requisitos para el control migratorio.

En Latinoamérica y El Caribe, Colombia es el país de mayor acogida de personas venezolanas, con alrededor de 1,7 millones de personas, seguido de Perú, con 829,677; Chile, con 455,494, Ecuador, con 362,887, Brasil, con 264,617; Argentina, con 179,069; y Panamá, con 121,123. Por su parte, Estados Unidos de Norteamérica y España registran 351.114 y España 76,401 personas venezolanas⁶.

1.1.2. PERFIL DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA

Según el Banco Mundial, los refugiados y migrantes venezolanos que han llegado al Perú son principalmente población joven en edad de trabajar, de entre 16 y 35 años⁷, proveniente de áreas urbanas y altamente calificada. El 67% de las personas en edad de trabajar cuenta con algún tipo de estudios superiores⁸, técnicos o universitarios y, de ellos, aproximadamente la mitad ha culminado los estudios universitarios. En contraste con ello, el informe elaborado por BBVA Research⁹ indica que gran parte de esta población no cuenta con permiso legal para trabajar y no ha convalidado sus estudios en el país.

La mencionada situación no hace más que evidenciar que parte de la población venezolana cuenta con un perfil profesional o técnico; sin embargo, debido a dificultades legales, burocráticas y económicas no pueden desempeñar el ejercicio profesional formalmente, viéndose obligados a aceptar labores para las cuáles se encuentran sobrecalificados, ello con la finalidad de subsistir en el Perú y enviar remesas a sus familiares.

Así, el mercado laboral informal ha representado la vía más rápida para la obtención de ingresos, aunque los trabajos que ejercen son riesgosos y los exponen a situaciones de vulnerabilidad que pueden verse potenciadas debido a su condición de refugiados y migrantes. Resaltan especialmente los riesgos de explotación asociados a la informalidad laboral, en tanto

5 Tanto órganos de protección del Sistema Universal de Derechos Humanos como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han reconocido que en Venezuela existe una crisis humanitaria, económica y social que es la principal causa del desplazamiento forzado de millones de personas venezolanas. Para mayor información, revisar: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. A/HRC/41/18; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. Informe de país. OEA/Ser.LV/II. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>.

6 Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela – R4V (2020). Ver: <https://r4v.info/es/situations/platform>.

7 *Ibidem*.

8 Banco Mundial (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Perú: Banco Mundial, p.37. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32816/143724.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

9 BBVA Research (2019). *Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos*, p. 12. Disponible en: <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>.

que un 89% de trabajadores venezolanos dependientes no contaba con un contrato de trabajo en 2019¹⁰, perciben remuneraciones por debajo del sueldo mínimo vital (S/. 930) e, incluso, son aprovechados por empleadores que los hacen pasar “semanas de prueba” que nunca son pagadas. Para escapar de estas condiciones abusivas de trabajo dependiente, muchas personas venezolanas han optado por insertarse en el comercio ambulatorio¹¹.

Por otro lado, respecto del acceso al servicio de salud público, solo el 8,5% del total de refugiados y migrantes venezolanos recibe atención mediante seguros de salud y, de ellos, el 4.6%¹² cuenta con acceso al Seguro Integral de Salud (SIS). Esta situación genera que la atención médica sea vista como un gasto adicional, por lo que, con frecuencia, las personas venezolanas solo acuden a los centros médicos cuando padecen malestares e, incluso, prefieren recurrir únicamente a las farmacias para automedicarse¹³.

1.2. LA RESPUESTA INTERGUBERNAMENTAL AL DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS VENEZOLANAS

El desplazamiento masivo de las personas venezolanas alrededor del mundo ha generado que diversas organizaciones, instancias y/o foros internacionales se pronuncien sobre esta situación. A continuación, se detallará los pronunciamientos a nivel intergubernamental.

1.2.1. GRUPO DE LIMA

En agosto de 2017, se estableció el “Grupo de Lima”, luego de que los cancilleres y representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú suscribieron la “Declaración de Lima”. En dicho documento, se condena la ruptura del orden democrático en Venezuela; se desconoce la Asamblea Nacional Constituyente; y se rechaza la violación sistemática de derechos humanos y libertades fundamentales, la violencia, la represión y la persecución política, entre otros.

En enero de 2019, el Grupo de Lima reconoció y respaldó como órgano democráticamente electo en Venezuela a la Asamblea Nacional; en consecuencia, avaló la decisión del mencionado órgano de prorrogar la vigencia de los pasaportes venezolanos vencidos hasta por un lapso de 5 años. Asimismo, se realizó un llamado a los países miembros a sumarse al pedido realizado por un grupo de países de remitir el caso de Venezuela ante la Corte Penal Internacional.

¹⁰ Ídem, p. 11.

¹¹ Blouin, Cécile (Coord.) (2019). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF, pp. 45-48. Disponible en: <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/08/02195731/estudio-final-pdf>.

¹² Banco Mundial (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Perú: Banco Mundial, pp. 139-140. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32816/143724.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

¹³ Blouin, Cécile (Coord.) (2019). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF, p. 51. Disponible en: <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/08/02195731/estudio-final-pdf>.

1.2.2. PROCESO DE QUITO

A través del llamado Proceso de Quito se buscó la coordinación regional para que los Estados de acogida brinden una respuesta adecuada y articulada al éxodo de personas venezolanas en la región. La primera reunión se realizó en setiembre de 2018, en la que se suscribió la “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región”. Posteriormente, en noviembre del mismo año, se suscribió el “Plan de Acción del Proceso de Quito sobre Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región”.

La tercera reunión sostenida por este grupo (abril 2019) propició el diálogo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo. En la cuarta reunión (julio 2019), se suscribió la “Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires”, en la que los Estados se comprometieron a trabajar en una tarjeta de información sobre movilidad regional, con el fin de complementar y fortalecer los procesos de documentación y registro a nivel nacional. Finalmente, en la quinta reunión (noviembre 2019), se hizo un llamado a los Estados a fortalecer los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiados y las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONARES), entre otros.

1.2.3. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Entre los años 2016 y 2017, el Secretario General de la OEA presentó ante el Consejo Permanente cuatro informes sobre la crisis de Venezuela.

El primer informe dio cuenta de la alteración del orden constitucional. El segundo reportó la falta de respuesta a la crisis humanitaria y el fracaso de los esfuerzos diplomáticos para promover una solución. El tercero describió los ataques sistemáticos a medios de comunicación, así como las situaciones que podrían calificar como crímenes de lesa humanidad. El cuarto concluyó que el Gobierno de Venezuela violó elementos esenciales contenidos en la Carta Democrática Interamericana, como el respeto de los derechos humanos y fundamentales, el Estado de Derecho, la separación de poderes, la transparencia y la probidad en las actividades gubernamentales.

Respecto al desplazamiento internacional forzado, mediante la Orden Ejecutiva N° 18-03 (2018), se creó un Grupo de Trabajo para abordar la crisis de refugiados y migrantes venezolanos en la región, recibiendo el mandato de identificar patrones y razones de la migración, analizar el contexto humanitario y de protección en los países receptores y proponer recomendaciones para una respuesta regional.

El informe del grupo de expertos convocado por la OEA concluyó en la necesidad de que los Estados reconozcan la condición de refugiado a la población venezolana, a la luz de la Declaración de Cartagena de 1984, así como la aplicación prima facie del reconocimiento de la condición de refugiado, en atención al gran desplazamiento y falta de capacidad de evaluaciones individuales. De la misma manera, recomienda la creación de una tarjeta regional de identidad que unifique criterios para regularizar y proteger a personas venezolanas.

Por su parte, el Consejo Permanente de la OEA aprobó la Resolución 1117 (2200/19), por medio de la cual reconoce el significativo número de personas

venezolanas que están siendo forzadas a huir del país, lo que ha producido un éxodo que está teniendo impacto en las capacidades de los países de la región para cubrir sus necesidades básicas y plantea desafíos a la salud pública y seguridad. Por eso, se resolvió invitar a los Estados Miembros y Observadores Permanentes a implementar medidas para atender la crisis humanitaria en Venezuela y en los Estados afectados, a través del apoyo a las organizaciones internacionales y regionales.

1.2.4. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

La CIDH publicó en el año 2003 su primer informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, en el cual se destacó el incremento de la violencia y los ataques contra civiles y defensores de derechos humanos. En el año 2009, en el informe de seguimiento se describió la intensificación de la violencia y la existencia de un patrón de impunidad en los casos.

En febrero del 2018, esta instancia presentó un informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, en el que se evidencia la militarización de la seguridad ciudadana y el aumento sostenido de las ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, expuso el deterioro de las condiciones socioeconómicas del país, así como el particular ataque al derecho a la libertad de reunión y expresión de la ciudadanía.

Por otro lado, en marzo de 2018, la CIDH emitió la Resolución 2/18 sobre “Migración Forzada de Personas Venezolanas”, por medio de la cual se exhorta a los Estados a garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado en los términos de la Declaración de Cartagena de 1984 e implementar mecanismos para identificar a personas que requieren protección internacional, se encuentren en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección.

Asimismo, se exhortó a los Estados a (i) expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de migración, a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas y (ii) considerar la adopción de respuestas colectivas de protección a las personas venezolanas, tal como el reconocimiento de la condición de refugiado prima facie o de manera grupal.

En mayo de 2020, tras realizar una visita in situ a la frontera colombo-venezolana, se incluyó entre las observaciones la agudización de todos los factores señalados en su informe de 2018, especialmente de la pobreza y la violación a los derechos económicos, sociales y culturales, que se han convertido en factores claves del desplazamiento de personas venezolanas.

1.3. ALGUNOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LA ATENCIÓN A POBLACIÓN REFUGIADA Y MIGRANTE

Los derechos de las personas refugiadas y migrantes han sido reconocidos en diversos tratados internacionales ratificados por el Estado peruano y, por tanto, de obligatorio cumplimiento. En atención a la complementariedad y convergencia de los sistemas internacionales de protección, el marco jurídico de respuesta a personas en situación de movilidad se establece, en particular, sobre los estándares fijados por el Derecho Internacional

de los Derechos Humanos (DIDH), sea a nivel universal o regional; y, por ramas específicas de Derecho Internacional Público como es el Derecho Internacional de los Refugiados o el Derecho Internacional Penal. Debe destacarse también la gesta de nuevos instrumentos de *soft law* y acuerdos regionales, todos los cuales han coadyuvado en la creación de un marco más protector para esta población.

1.3.1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Dentro del DIDH, se debe destacar el reconocimiento en diversos tratados internacionales del Derecho humano a buscar y recibir Asilo¹⁴; el Derecho a la No Devolución¹⁵; el derecho a la nacionalidad¹⁶; como derechos relevantes para la protección internacional de refugiados y migrantes. Asimismo, tratados internacionales como la Convención de los Derechos del Niño establecen medidas específicas de protección y asistencia respecto de toda niña o niño que busca protección internacional y medidas relacionadas a prevenir y resolver situaciones de apatridia¹⁷. Por otro lado, entre los instrumentos específicos más relevantes para el presente informe, se pueden mencionar los siguientes:

1.3.1.1. CONVENCIÓN DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y PROTOCOLO DE 1967

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante “La Convención de 1951”) es el instrumento legal más relevante en cuanto a protección internacional de los refugiados. Esta Convención brinda una definición del término refugiado denominada “definición convencional”¹⁸ y establece los derechos de las personas refugiadas, así como las obligaciones que los Estados deben garantizar y respetar desde el momento en que una persona solicita el reconocimiento de su condición de refugiada o bien para aquellas a las cuales ya se les reconoció la misma.

La Convención establece principios claves para la protección internacional, siendo el más relevante, el principio fundamental de Non-Refoulement o no devolución (Art. 33), que afirma que una persona refugiada no debe ser devuelta a un país donde se enfrenta a graves amenazas a su vida o su libertad. Este principio ya se considera una norma de derecho internacional consuetudinario. Otros principios relevantes son la ayuda administrativa (Art. 25) y la no sanción por ingreso o permanencia irregular (Art. 31). El Estado

14 Consagrado, entre otros, en el Artículo 22(7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969, ratificada por el Perú a través del Decreto Ley N° 22231 del 11 de julio de 1978.

15 Reconocido en instrumentos como: Artículo 22.8 de la CADH; el Artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Esta última fue aprobada por el Perú el 12 de mayo de 1988, mediante la Resolución Legislativa N°24815.

16 Este Derecho ha sido reconocido, entre otros: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 24.3 y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 (d). El PIDCP fue ratificado mediante Decreto Ley N° 22128 del 28 de marzo de 1978 y la Convención contra la Discriminación, mediante Decreto Ley N° 18969 de fecha 21 de septiembre de 1971.

17 Arts. 7 y 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 25278, publicada el 4 de agosto de 1990.

18 De acuerdo a la definición convencional, una persona podrá ser reconocida como refugiada cuando existan “fundados temores [de persecución] por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

peruano ratificó dicho tratado el 21 de diciembre de 1964¹⁹ y lo implementó en la legislación nacional mediante la Ley 27891, Ley del Refugiado y su Reglamento.

1.3.1.2. DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984

En la región americana, en 1984 los Estados aprobaron un documento denominado “Declaración de Cartagena sobre refugiados” que propuso una definición ampliada sobre refugiados. Esta Declaración, como señala la Corte IDH ha resaltado la naturaleza contextual de la región americana que exigió la configuración de una definición más amplia para brindar una respuesta de protección a las nuevas dinámicas de desplazamiento forzado²⁰.

De esta manera, la Declaración de Cartagena estableció que también deberían recibir protección internacional aquellas personas que “han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”²¹. Distintos países de la región han incorporado la definición ampliada a sus legislaciones nacionales. Este es el caso del Perú que la incorporó casi textualmente en la Ley 27891, en su artículo 3.b²².

1.3.1.3. CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS DE 1954

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas es la piedra angular del régimen internacional de protección de las personas apátridas. Proporciona la definición de apátrida²³ y establece normas mínimas de tratamiento para dicha población con respecto a una serie de derechos. Esta Convención garantiza que las personas apátridas tengan una condición y que disfruten de normas mínimas de trato mientras su situación se resuelve. En ese sentido, asegura el derecho a la identidad, documentos de viaje y la asistencia administrativa, entre otros. El Perú aprobó esta Convención por Resolución Legislativa N° 30108 del 20 de noviembre de 2013 y la ratificó mediante Decreto Supremo N° 068-2013-RE del 17 de noviembre de 2013.

1.3.1.4. CONVENCIÓN PARA REDUCIR LOS CASOS DE APATRIDIA DE 1961

Junto con la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, conforman el principal cuerpo jurídico internacional que aborda la apatridia. La Convención de 1961 tiene como objetivo prevenir la apatridia y reducirla a lo largo del tiempo. Establece un marco internacional para garantizar el derecho de cada persona a una nacionalidad. Requiere que los Estados

¹⁹ Véase más en: UN treaties ratifications of the Convention relating to the Status of Refugees. Available in: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en.

²⁰ Corte IDH Opinión consultiva 25/18 (2018) “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección”.

²¹ Véase más en: Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984.

²² El Artículo 3 inciso B de la Ley 27891 señala: b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.

²³ De acuerdo a su Artículo Primero, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

establezcan salvaguardas de nacionalidad en sus leyes para prevenir la apatridia en el nacimiento y más adelante en la vida. También establece salvaguardas importantes para prevenir la apatridia debido a la pérdida de la nacionalidad, su renuncia o eventos como la sucesión de Estados. Esta Convención fue ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo N° 057-2014-RE de fecha 16 de octubre de 2014.

1.3.1.5. CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES (1990)

Este instrumento, ratificado por el Estado peruano el 14 de septiembre de 2005²⁴ prevé, en líneas generales garantizar la inserción de los trabajadores migratorios en la sociedad, la flexibilización de ciertos trámites, el respeto de sus derechos y los de sus familiares y las condiciones mínimas laborales que deben de tener. Especifica también las protecciones aplicables a trabajadores migratorios en situación irregular. Importa destacar que en el marco de esta Convención se creó un Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares con la finalidad de supervisar el cumplimiento de las provisiones establecidas en dicho documento.

1.3.2. OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES (SOFT LAW) **1.3.2.1. PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN ORDENADA, SEGURA Y REGULAR**

El “Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular” es el primer acuerdo global adoptado en el marco de las Naciones Unidas que pretende brindar a los Estados un enfoque con relación a la migración internacional en todas sus dimensiones; se basa en principios como la soberanía, la responsabilidad compartida, la no discriminación, los derechos humanos y reconoce la necesidad de adoptar un enfoque cooperativo que optimice los beneficios del proceso migratorio.

El Pacto se encuentra estructurado en 23 objetivos, de los cuáles podemos destacar los siguientes:

- Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
- Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.
- Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.
- Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.
- Reducir los riesgos y las vulnerabilidades que enfrentan los migrantes en diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia.

El Pacto Mundial es un instrumento de cooperación multilateral no vinculante que busca establecer principios y directrices comunes para una gestión migratoria ordenada, reduciendo riesgos en el desplazamiento. Casi todos los países de la región adoptaron el Pacto, a excepción de Chile y Brasil.

²⁴ Véase más en: UN treaties ratifications of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. Available in: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4.

1.3.2.2. PACTO MUNDIAL SOBRE REFUGIADOS

El “Pacto Mundial sobre Refugiados” busca una solución sostenible a las situaciones que afectan a la población refugiada, a través de una distribución equitativa de las responsabilidades por medio de la cooperación internacional.

El Pacto contiene 4 objetivos: (i) aliviar las presiones sobre los países que acogen refugiados, (ii) desarrollar autosuficiencia de los refugiados, (iii) ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias y (iv) fomentar condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen con condiciones de seguridad y dignidad.

El Pacto Mundial sobre Refugiados representa la oportunidad para fortalecer la respuesta internacional a los grandes movimientos de personas refugiadas. Fue adoptado el 17 de diciembre de 2019 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con 181 votos a favor. En Sudamérica, todos los países de la ruta del éxodo venezolano apoyaron la aprobación del Pacto.

1.3.2.3. PRINCIPIOS INTERAMERICANOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS, APÁTRIDAS Y LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS

El documento que contiene “Los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de Trata de Personas” fue aprobado por la CIDH en diciembre de 2019²⁵. Recopila una serie de directrices y lineamientos para la garantía y promoción de los derechos de las personas en movilidad internacional e interna y la evaluación de las políticas públicas que les son aplicables, en concordancia con las obligaciones estatales en derechos humanos y los estándares interamericanos desarrollados en el tema.

A través de 17 secciones, se desarrollan 80 principios que abordan los derechos fundamentales de las personas en movilidad (como la vida, integridad, la no devolución); las garantías de igualdad y no discriminación; las libertades que asisten a las personas en movilidad; las garantías específicas dirigidas a grupos como las niñas, niños y adolescentes, víctimas de trata de personas, víctimas de tráfico ilícito de migrantes, personas apátridas y en riesgo de serlo; el acceso a la justicia para personas en movilidad; el debido proceso frente a sanciones administrativas y expulsiones; y el derecho al retorno y la reintegración al país de origen.

Si bien los Principios Interamericanos no componen un instrumento vinculante, como herramienta jurídica para los Estados (en todos sus niveles), tienen el potencial de contribuir al abordaje de la movilidad humana desde una perspectiva de derechos humanos y de aportar a la inclusión en sociedades de acogida y origen de cada una de las categorías de personas en movilidad.

²⁵ CIDH (2019). Resolución 04/19. Adoptada el 07 de diciembre, en El Salvador. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>.

1.3.3. ALGUNAS RECOMENDACIONES DE ÓRGANOS DE TRATADOS

El Estado peruano es parte de los nueve tratados principales de derechos humanos de las Naciones Unidas²⁶, en virtud de lo cual le son aplicables los mecanismos de supervisión concebidos para cada uno de estos instrumentos. Entre las competencias de los órganos de tratados, se encuentra el examen periódico de los avances hechos por cada Estado parte para la implementación de las obligaciones contenidas en los tratados.

Diversos comités han emitido recomendaciones sobre el respeto y garantía de los derechos de las personas migrantes y refugiadas por parte del Estado peruano en el marco de los exámenes periódicos realizados en los últimos años. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, recomendó prever un marco jurídico que brindara protección a aquellos migrantes que no encajan en la definición de refugiado, pero a quienes fuera aplicable el principio de no devolución, en tanto su vida, libertad o seguridad corrieran riesgo de ser devueltos a su país de origen²⁷.

Otro órgano que se pronunció sobre la falta de medidas para garantizar el principio de no devolución es el Comité contra la Tortura, que instó al Estado a garantizar el acceso efectivo al procedimiento de determinación de la condición de refugiado para toda persona que ingrese a su territorio. Adicionalmente, recomendó que cuando existan fundadas sospechas de que una persona pueda ser sometida a tortura en su país de origen, no sea devuelta²⁸. De forma similar se expresó el Comité contra la Desaparición Forzada sobre los casos en que la persona corra peligro de ser víctima de ella. Este Comité también manifestó su preocupación por el efecto inmediato de las sanciones de expulsión frente a infracciones migratorias, y recomendó que las apelaciones en estos casos tengan efectos suspensivos²⁹.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño abordó la necesidad de garantizar el derecho a buscar y recibir asilo de los niños y niñas, estableciendo procedimientos de determinación de la condición de refugiado que contengan las salvaguardias necesarias, especialmente en el caso de los niños no acompañados que soliciten refugio³⁰. Además, tanto este Comité como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial³¹ y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW por sus siglas en inglés)³² han recomendado al Estado

26 Los tratados referidos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

27 Comité de Derechos Humanos (2013). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013). CCPR/C/PER/CO/5.

28 Comité contra la Tortura (2018). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú. CAT/C/PER/CO/7.

29 Comité contra la Desaparición Forzada (2019). Observaciones finales sobre el informe presentado por el Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. CED/C/PER/CO/1.

30 Comité de los Derechos del Niño (2016). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú. CRC/C/PER/CO/4-5.

31 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú. CERD/C/PER/CO/22-23.

32 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2015). Observaciones finales sobre el informe inicial del Perú. CMW/C/PER/CO/1.

peruano implementar medidas para garantizar el acceso de las personas refugiadas y migrantes a servicios básicos sin discriminación, así como la estigmatización y prejuicios contra las personas extranjeras.

El CMW también abordó en sus observaciones finales otros temas de relevancia, como la necesidad de modificar la legislación migratoria que databa de 1991 y la incorporación de enfoques diferenciados (como el de niñez) a las nuevas normas; la importancia de la recopilación de información desagregada sobre los trabajadores migratorios en el país para poder concebir políticas que respondan mejor a su perfil y necesidades; el respeto del principio de no discriminación; prever la detención de los migrantes en situación irregular como un último recurso; garantizar el efecto suspensivo de los recursos administrativos en procedimientos por infracciones migratorias; y la eliminación de las barreras para la contratación de trabajadores migratorios.

Se debe tener en cuenta que las recomendaciones emitidas por los diversos comités evidencian las falencias del Estado en materia de protección de derechos. La obligatoriedad del cumplimiento de las recomendaciones se encuentra centrada en que estas se basan en un análisis del cumplimiento de los compromisos asumidos por el propio Estado a través de la ratificación de tratados internacionales, siendo que su incumplimiento puede derivar en responsabilidad internacional.

1.4. RESPUESTA DEL ESTADO PERUANO AL FLUJO DE PERSONAS VENEZOLANAS

A partir del año 2017, el Perú empezó a registrar incrementos en los flujos de ingreso de personas venezolanas, así como en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados. Ello llevó a la toma de acciones referidas a aspectos migratorios, del sistema de protección de personas refugiadas y otras relacionadas al acceso a derechos sociales como salud, educación y trabajo.

Cabe mencionar que esta situación se dio en el marco del Decreto Legislativo N° 1350 (en adelante DL N° 1350), nueva norma migratoria que reconoce derechos a las personas extranjeras y establece como principios la regularización migratoria, la unidad familiar y la no criminalización de la migración irregular). Asimismo, en este contexto, se estableció la Política Nacional Migratoria 2017-2025 aprobada por Decreto Supremo N° 015-2017-RE de fecha 26 de julio de 2018.

1.4.1. ACCIONES IMPLEMENTADAS REFERIDAS AL ASPECTO MIGRATORIO

a.- Permiso Temporal de Permanencia

Durante el año 2017, el Gobierno expidió el Decreto Supremo N° 002-2017-IN para facilitar la regularización migratoria de personas venezolanas mediante el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia (PTP), a fin de que puedan realizar actividades lucrativas. Cabe mencionar que la CIDH saludó la iniciativa al considerarla un ejemplo de protección de migrantes en situación de vulnerabilidad.

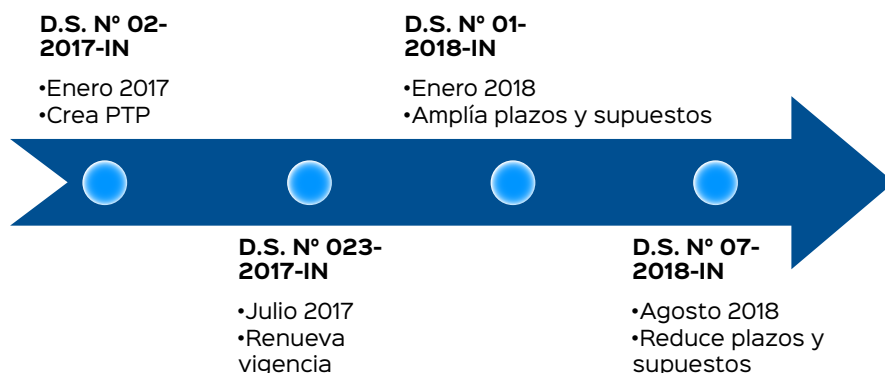
Esta medida respondió al creciente número de personas venezolanas que se encontraban en condición migratoria irregular hasta octubre de 2016 (12,372), situación generada principalmente por la exigencia de documentos apostillados para obtener la residencia en el país. Por ello, se flexibilizaron algunos requisitos, como la presentación de copia simple del pasaporte o cédula de identidad con el que se registró el ingreso al país. Ello generó una gran demanda en el primer mes de aplicación, registrándose 4,237 pedidos.

Entre febrero y julio de 2017, ingresaron al país 63,895 personas de nacionalidad venezolana, quienes no se encontraban dentro del periodo de aplicación del citado dispositivo legal. En atención a ello, se expidió el Decreto Supremo N° 023-2017-IN que amplió la vigencia de los lineamientos para otorgamiento del PTP hasta fines de 2017.

En enero de 2018, se publicó el Decreto Supremo N° 001-2018-IN, el cual amplió la vigencia de los lineamientos para el otorgamiento del PTP y extendió la posibilidad de que las personas que no hayan realizado control migratorio puedan aplicar a este³³. Asimismo, se estableció un límite temporal mayor, señalándose como requisito que la persona haya ingresado a territorio nacional hasta el 31 de diciembre de 2018 y que inicie el procedimiento a más tardar el 30 de junio de 2019.

Sin embargo, con la publicación del Decreto Supremo N° 007-2018-IN en agosto de 2018, se modificaron las condiciones bajo las cuáles se otorgaba el PTP, estableciéndose como requisito que la persona venezolana haya ingresado a territorio nacional hasta el 31 de octubre de 2018 y se fijó como fecha límite el 31 de diciembre del mismo año para presentar la solicitud de PTP, reduciendo así dos y seis meses, respectivamente, los plazos inicialmente establecidos. Además, eliminó la posibilidad para las personas con ingreso irregular de aplicar al PTP.

Gráfico N° 1
Permiso Temporal de Permanencia entre 2017-2018



Fuente: Superintendencia Nacional de Migraciones

Elaboración: Defensoría del Pueblo

³³ Tal como indica la exposición de motivos del D.S. 001-2018-IN, "(...) Por tal motivo, y debido al carácter excepcional de la llegada masiva de ciudadanos venezolanos al Perú, resulta conveniente no excluir del Permiso Temporal de Permanencia a aquellos que hubieran ingresado al territorio nacional de forma irregular, lo que coadyuvará a tener un mayor control sobre su presencia en el Perú".

b. Calidad Migratoria Especial para personas de nacionalidad venezolana con PTP

Mediante Resolución de Superintendencia N° 000043-2018, de 30 de enero de 2018, la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones) aprobó la Directiva “Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia”. Del texto se desprende que las personas con PTP, al año de permanecer en el país, podían aplicar a la calidad migratoria especial de residente cumpliendo los requisitos establecidos en el DL N° 1350 y su reglamento.

Dentro de las condiciones están (i) presentar la solicitud dentro de los treinta (30) días calendarios anteriores al vencimiento del PTP, (ii) no contar con antecedentes penales, judiciales y policiales nacionales o internacionales registrados en la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), (iii) no haberse ausentado del territorio nacional por más de 183 días consecutivos o alternados desde su última salida como beneficiario del PTP, e (v) informar de las actividades que ha venido realizando en el país durante la vigencia del PTP.

Migraciones también ha otorgado la calidad migratoria especial de residente, en los casos comprobados de grave situación de vulnerabilidad. Así, en ambos procedimientos (calidad migratoria especial por PTP o por vulnerabilidad), la persona obtiene un carné de extranjería.

Al 21 de febrero de 2020, según cifras de Migraciones, 860,562 personas venezolanas se encontraban en el país. De esta cifra, 436,576 personas han obtenido el PTP y 181,512 cuentan con calidad migratoria especial.

c. Visa humanitaria

Finalmente, mediante Resolución N° 000177-2019-MIGRACIONES, el Gobierno peruano estableció el requerimiento de visas consulares: temporal o residente, esta última en su versión humanitaria, a las personas venezolanas que ingresen al país desde el 15 de junio de 2019³⁴.

Para el otorgamiento de visas en las calidades migratorias temporal y residente se exige la presentación de pasaporte, incluido pasaportes por vencer o vencidos. En el caso de la calidad migratoria residente en su versión humanitaria, se contempla, además, la posibilidad de tramitar la visa solo con la partida de nacimiento para el caso de menores de 9 años.

La visa humanitaria se tramita gratuitamente en los consulados peruanos de Caracas y Puerto Ordaz, en Venezuela; Bogotá, Leticia y Medellín, en Colombia; y Guayaquil, Quito, Cuenca, Machala y Loja, Ecuador.

Solo en caso de que la persona venezolana cuente con residencia permanente en países que forman parte de la Alianza del Pacífico, es decir, con carné de extranjería o documento equivalente, está exonerada de visa para ingresar al país.

³⁴ La medida tuvo como base el Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/9, donde se informa al Ministerio del Interior que la condición de Estado Parte del Mercosur de la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida, por ende, el derecho de sus nacionales a transitar sin pasaporte y sin visa de turismo por los territorios comunitarios, incluido el Perú, se suspende.

Además, atendiendo a situaciones de vulnerabilidad, se fijaron las siguientes excepciones a la presentación de la visa humanitaria: (i) reunificación familiar, (ii) mujeres embarazadas en extrema vulnerabilidad, (iii) adultos mayores de más de 60 años y (iv) mayores de edad en situación de extrema vulnerabilidad.

1.4.2. EL SISTEMA PERUANO DE PROTECCIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS

El sistema de protección de personas refugiadas y el procedimiento de determinación de la condición de refugiado se encuentran regulados por la Ley N° 27891 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 119-2003-RE. Ambas normas adoptan la definición de refugiado y los principios contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados³⁵ e incluso incorporan la “definición ampliada del refugio”, adoptada en la Declaración de Cartagena de 1984.

El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado es de naturaleza administrativa. El órgano ad hoc encargado de recibir, evaluar y resolver los pedidos, en primera instancia, es la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), que se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. El plazo legal para resolver es de 60 días hábiles, el cual puede prorrogarse por causas razonables; y puede llegar a extenderse a periodos superiores a un año en la práctica.

La decisión de la CEPR puede ser recurrida vía apelación ante la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados. Esta Comisión es el órgano encargado de resolver definitivamente y en última instancia las apelaciones interpuestas contra resoluciones de la CEPR en un plazo de 30 días hábiles.

Al iniciar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, la persona extranjera tiene el derecho de recibir el “carné de solicitante de refugio”, el cual es un documento provisional de trámite que le permite al solicitante permanecer de manera temporal en el país hasta el pronunciamiento de una decisión definitiva respecto a la protección solicitada, y lo habilita a realizar temporalmente actividades remuneradas de forma dependiente e independiente.

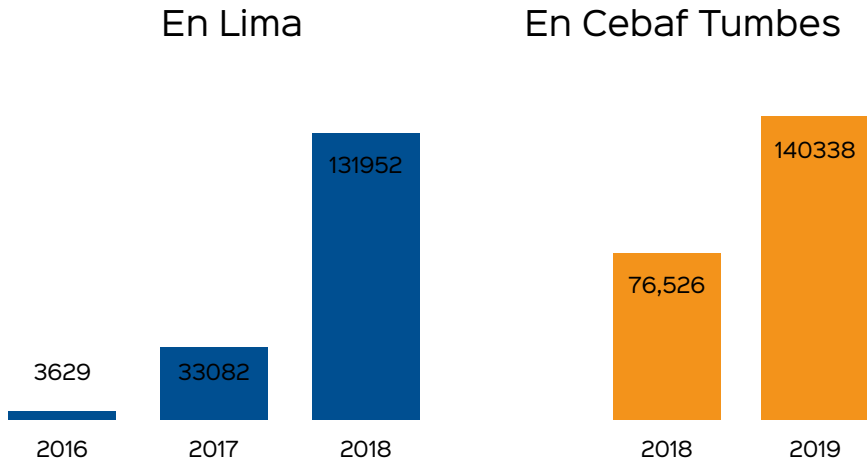
Una vez expedida la resolución de reconocimiento de la condición de refugiado, el órgano competente emite una comunicación a Migraciones para que proceda al registro y emisión del carné de extranjería con la calidad migratoria residente por Convenios Internacionales.

Cabe señalar que a la persona reconocida como refugiada en el país le asiste el derecho de reunificación familiar, es decir, puede hacer extensiva su calidad de refugiado a su cónyuge, concubino, hijos u otra persona dependiente económicamente.

En el caso específico de población venezolana se atendió en el período 2016-junio 2019, un total de 385,527 solicitudes de la condición de refugiado tanto en la sede de Lima y en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en Tumbes, presentándose un crecimiento exponencial desde el año 2018, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

³⁵ Véase 1.3.1.

Gráfico N° 2
Solicitantes de la condición de refugiado de origen venezolano
entre 2016-junio 2019



Fuente: Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el mismo período, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados indicó que reconoció la condición de refugiado a 882 personas venezolanas. De estos, 53 fueron reconocidos en el año 2016; 119, en el 2017; 350, en el año 2018; y 360, de enero a junio 2019.

Finalmente, se debe mencionar que, de acuerdo a la Ley 27891 y a su reglamento, toda persona que invoque el reconocimiento de la condición de refugiado puede ingresar a territorio nacional, no pudiendo ser rechazada, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que pueda significar su retorno al país donde su vida, integridad o su libertad estén amenazadas³⁶.

Asimismo, cuenta con una autorización legal para permanecer en el país hasta que su situación se resuelva en última instancia³⁷, señalándose que no se puede imponer sanción de ninguna naturaleza al solicitante de refugio que ingrese o que se encuentre ilegalmente en el país³⁸. Este marco jurídico señala también que la persona solicitante esta autorizada provisionalmente a trabajar³⁹.

36 Art. 5 inciso 1 de la Ley 27891 y Art. 3 de su reglamento.

37 Arts. 5 inciso 2 y 14 inciso 2 de la Ley 27891 y Art. 3 de su reglamento.

38 Art. 31 de la Ley 27891 y Art. 3 del reglamento.

39 Art. 14 de la Ley 27891 y Art. 41 de la Ley de Refugiado.

1.4.3. OTRAS ACCIONES IMPLEMENTADAS

a.- Acta de Permiso Extraordinario de Trabajo - Provisional

Debido a las demoras en la tramitación del PTP, Migraciones, por Resolución de Superintendencia N° 000165-2018 del 11 de mayo de 2018, creó la figura del “acta de permiso extraordinario de trabajo” que habilita al ciudadano venezolano a trabajar por el plazo de sesenta (60) días calendario durante la tramitación de su PTP.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) estableció, mediante Resolución Ministerial N° 176-2018-TR del 05 de julio de 2018, disposiciones para la contratación laboral de personas de nacionalidad venezolana con PTP o Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario – Provisional.

Es importante mencionar que la flexibilización de la contratación de trabajadores venezolanos con PTP o Acta de Permiso de Trabajo Extraordinario - Provisional, no implicaba la eliminación de las restricciones laborales comprendidas en el Decreto Legislativo N° 689, Ley para la contratación de trabajadores extranjeros.

Finalmente, la pérdida de vigencia de los documentos o el no otorgamiento del permiso constituyen condición resolutoria que extingue automáticamente el contrato de trabajo.

b.- Registro Único de Contribuyentes – RUC con PTP

Mediante Resolución de Superintendencia N° 296-2018-SUNAT, la Superintendencia Nacional Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) incorporó el PTP como uno de los documentos que acreditan la identidad de las personas extranjeras para inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Es de destacar esta medida porque es el primer ente estatal que reconoce el PTP como documento que habilita a la persona extranjera a realizar actividades dentro de la formalidad y tributar de acuerdo a ley, además de permitirles identificarse ante entidades públicas o privadas que incluyan el RUC como formas de identificación.

En esa misma línea, SUNAT permite la inscripción de las personas que cuenten con carné de solicitante de refugio en atención a lo establecido en el Art. 14 de la Ley del Refugiado. A pesar de esta buena práctica, SUNAT aún no ha modificado el artículo 15 de la Resolución de Superintendencia N° 210-2004-SUNAT⁴⁰, que establece los documentos que acreditan la identidad de quienes solicitan la inscripción, modificación o actualización del RUC, para incluir el carné de solicitante de refugio, tal como lo hizo para incorporar al carné de identidad⁴¹ emitido por Relaciones Exteriores a los extranjeros residentes.

c.-Directivas en Educación

Mediante Resolución Ministerial N° 665-2018-MINEDU del 4 de diciembre de 2018, el Ministerio de Educación aprobó la “Norma que regula la matrícula

⁴⁰ La Resolución de Superintendencia N° 210-2004-SUNAT aprueba las disposiciones reglamentarias del Decreto Legislativo N° 943, que aprueba la Ley del Registro Único de Contribuyentes.

⁴¹ Resolución de Superintendencia 296-2018/SUNAT.

escolar y el traslado en las instituciones y programas de educación básica”, tanto para instituciones educativas públicas y privadas.

De esta forma, quedaron derogados los “Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de Educación Básica”, aprobados por Resolución Ministerial N° 0516-2007-ED.

El cambio, a su vez, se incorporó en las normas técnicas de orientación para el desarrollo de los años escolares 2019 y 2020. Tal como indica la Resolución Viceministerial N° 220-2019-MINEDU, las instituciones del sector educativo deben recibir, además de la copia simple del Documento Nacional de Identidad (DNI) o Partida de Nacimiento o Pasaporte, “otro[s] documento de identidad reconocido por las autoridades migratorias competentes” (el subrayado es nuestro). Esta modificatoria podía implicar la aceptación del PTP y el carné de solicitante de la condición de refugiado.

d.-Protocolo de fiscalización a la contratación de trabajadores extranjeros

El 6 de junio de 2019, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) publicó un proyecto de “Protocolo de fiscalización del cumplimiento de las disposiciones referentes a la contratación de trabajadores extranjeros” a fin de recabar comentarios y sugerencias.

La finalidad de este documento, según lo planteado por la Sunafil, es contar con “un instrumento técnico normativo que determine las acciones a seguir durante el desarrollo de las acciones inspectivas para la verificación del cumplimiento de las disposiciones relacionadas a la contratación de trabajadores extranjeros”⁴².

En ese sentido, el Protocolo aborda aspectos relacionados al cumplimiento del Decreto Legislativo 689, Ley para la contratación de trabajadores extranjeros (en adelante DL 689), y su Reglamento (Decreto Supremo 014-92-TR), así como el respeto de los derechos laborales de los trabajadores extranjeros. Dado que el DL 689 y su Reglamento fueron emitidos de forma previa a la implementación de la actual política migratoria peruana, y la inserción de las personas refugiadas y migrantes al mercado laboral ha presentado retos en la realidad no contemplados por nuestras normas, la Defensoría del Pueblo consideró prioritario el presentar aportes al proyecto del Protocolo.

En atención a ello, mediante Oficio N° 086-2019-DP/ADHPD se recomendó considerar las calidades migratorias que habilitan el ejercicio de actividades lucrativas, haciendo énfasis en la calidad migratoria especial residente que obtienen las personas venezolanas beneficiarias del PTP, y tener en cuenta la contratación de personas refugiadas y solicitantes de refugio para la elaboración del protocolo.

Es así como por Resolución de Superintendencia N° 235-2019-SUNAFIL, de 23 de julio de 2019, Sunafil aprobó el Protocolo N° 005-2019-SUNAFIL/INII denominado “Protocolo de fiscalización del cumplimiento de las disposiciones referentes a la contratación de trabajadores extranjeros”; el mismo que incorporó las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.

⁴² Considerados de la Resolución de Superintendencia N° 187-2019-SUNAFIL.

1.5. SITUACIONES ADVERTIDAS EN EL EJERCICIO DE DERECHOS

Perú es uno de los países de la región menos acostumbrados a recibir población refugiada y migrante⁴³, aunque sí ha conocido procesos importantes de movilidad internacional por parte de sus nacionales y desplazamiento interno. Ello genera una serie de retos para la atención y protección de personas venezolanas durante su ingreso y permanencia en el país.

Es así que en el marco del trabajo realizado por la Defensoría del Pueblo, a través de las supervisiones a zonas de frontera; visitas inopinadas a diversas autoridades involucradas en la gestión migratoria y la atención de las personas en movilidad internacional; los pedidos de intervención defensorial y el monitoreo constante de la política migratoria así como del sistema de protección de refugiados del país, se han identificado factores clave sobre el ejercicio de derechos de las personas refugiadas y migrantes.

A continuación, se procede a desarrollar algunos de nuestros hallazgos.

1.5.1. EN MATERIA MIGRATORIA

a.- Respecto a los documentos de viaje y exigencia de visas para el ingreso al país

La norma migratoria peruana establece como documentos de viaje: el pasaporte, el salvoconducto, el documento de viaje o el laissez-passer por razones humanitarias, el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, y cualquier otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es miembro⁴⁴.

En un primer momento, el Estado peruano reconoció la cédula de identidad como un documento de viaje válido para personas de nacionalidad venezolana, en el caso de niños y niñas⁴⁵ la partida o acta de nacimiento⁴⁶. Dicha situación facilitó el control, registro y regularización migratoria de esta población.

Luego, en agosto de 2018, se incorporó la exigencia de pasaportes para el ingreso al país⁴⁷. Entre los considerandos de la resolución, se indica que la República Bolivariana de Venezuela fue suspendida en todos sus derechos y demás obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte de MERCOSUR, por lo cual se podría desprender que no les es aplicable

43 Berganza, Isabel. "Los flujos migratorios mixtos en tránsito por Perú: Un desafío para el Estado". En: Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión. Instituto de democracia y derechos humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp) y Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF). Lima, 2019. Pág. 13.

44 Ver: artículo 18 del Decreto Legislativo 1350.

45 Tener en cuenta que la cédula de identidad venezolana es expedida a niños y niñas desde los 9 años de edad.

46 Este documento se aceptaba en virtud del "Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados partes del Mercosur y asociados", adoptado en 2008 y modificado en 2014. El referido acuerdo dispone una flexibilización sobre los documentos reconocidos como válidos para el tránsito entre países parte del Mercosur o Estados asociados, como lo era Venezuela hasta su suspensión en agosto de 2017. Disponible en: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/turismo/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202008%20se,de%20los%20Estados%20Partes%20y>

47 Resolución de Superintendencia No 000270-2018-MIGRACIONES.

los acuerdos que facilitan el tránsito entre los nacionales de los Estados miembros de este bloque⁴⁸.

La resolución de Migraciones señalaba que se debía permitir el ingreso a territorio nacional a personas que solo poseían su cédula de identidad o partida de nacimiento, de manera excepcional y por razones humanitarias; sin embargo, la falta de claridad de dicha disposición generó la adopción de decisiones arbitrarias durante el control migratorio. Aunado a ello, el considerable número de personas presentes en el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) en Tumbes generó el colapso de dicho recinto, por lo que el control migratorio conllevó la espera de varios días.

Sobre el particular, recomendamos⁴⁹ el establecimiento de criterios para la identificación e ingreso de personas que requieran protección internacional, que se encuentren en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección.

Como se señaló anteriormente, a partir del 15 de junio de 2019 se implementó la exigencia de la visa consular para el ingreso de personas venezolanas, con algunas excepciones humanitarias. No obstante, de las supervisiones realizadas durante los últimos meses del año 2019 en el CEBAF de Tumbes, advertimos la presencia de personas venezolanas que calzaban en los grupos de excepción, pero que no lograron ingresar al país por no contar con control migratorio de salida del Ecuador, incluso se conocieron casos de personas con PTP que salieron al país a recoger a sus hijos y tuvieron problemas en el reingreso, por el mismo motivo.

A continuación, reseñamos algunos aspectos advertidos durante la implementación de las medidas expuestas:

- La exigencia del pasaporte y visa generó la aglomeración de personas en el CEBAF de Tumbes días previos a su vigencia, lo que ocasionó una espera superior a las 48 horas, con riesgo de rechazo en frontera y sin condiciones de salubridad mínimas, agravando la situación de riesgo de niños, niñas y adolescentes (NNA), adultos mayores, embarazadas, entre otros.
- La falta de claridad de los criterios de excepción para la presentación de documentos, así como de la vigencia de documentos de viaje⁵⁰, generó decisiones arbitrarias por parte de los operadores migratorios.
- Sobre la exigencia de visa se puede resaltar como puntos preocupantes :
 - El requerimiento previo del pasaporte, documento de difícil acceso para la mayoría de la población venezolana.
 - La tramitación de la visa de turista implica el pago de una tasa consular de 30 dólares.
- Sobre las medidas de excepción al requerimiento de pasaportes y visas, la norma establece que:
 - Se admitirá a “menores de edad en tránsito hacia Perú para reunirse con sus padres (...)”. En la práctica, tomamos conocimiento de la presencia

⁴⁸ MERCOSUR/CMC/DEC.N o 18/08, Documentos de viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados.

⁴⁹ Oficio N° 195-2018-DP/ADHPD.

⁵⁰ Of. RE (VMR) No 2-10-E/41 del 8 de enero de 2019, por medio del cual el Ministerio de Relaciones Exteriores informa a Migraciones sobre la prórroga de la vigencia de los pasaportes venezolanos vencidos o por vencer hasta por un lapso de 5 años.

de NNA no acompañados o separados, con intención de reunirse con hermanos, primos, tíos y/o familiares distintos a los padres.

- Asimismo, se admitirá a “mayores de edad en tránsito hacia Perú para reunirse con su núcleo familiar residente en Perú”. Al respecto, identificamos casos de personas que intentaban ingresar al país para reunirse con familiares que contaban con PTP vigente; sin embargo, se les rechazó porque dicho documento no otorga la residencia en el país.
- Finalmente, el texto señala que no se exigirá pasaporte a mayores de edad o mujeres embarazadas en “extrema situación de vulnerabilidad”. La falta de claridad para identificar esta situación generó que mujeres embarazadas permanezcan por largos periodos en el CEBAF a la espera de una alternativa que les permita ingresar de manera regular al país.

Las medidas adoptadas por el Estado peruano, en relación al ingreso al país de personas venezolanas, evidencian un viraje en relación con la posición estatal sobre el manejo de este éxodo regional, que podría haber generado un incremento en el número de ingresos irregulares al país, así como el crecimiento de casos de tráfico ilícito de migrantes o de trata de personas.

b.- Procedimientos de regularización migratoria

El DL N° 1350 incorpora diversos principios a la gestión migratoria, entre los que se encuentran la no criminalización de la migración irregular y la formalización migratoria. Este último implica que el Estado debe promover medidas que permitan la formalización de las personas extranjeras que deseen ingresar o permanecer en territorio nacional, a través de acciones permanentes y que busquen evitar o corregir situaciones de vulneración de derechos.

Como ya lo señalamos, el Estado peruano emitió algunas medidas dirigidas a regularizar la permanencia de la población venezolana en el Perú. A continuación, detallamos las situaciones advertidas durante su implementación:

b.1.- El Permiso Temporal de Permanencia (PTP)

Debido a la realidad social que atraviesa la población venezolana en el país, no es de extrañar que un sector no haya podido gestionar el PTP, en gran medida por los costos que este implicaba, puesto que tan solo entre la tasa administrativa migratoria del PTP (S/. 41.90) y el costo de la ficha de canje INTERPOL (S/. 80.50) superan los S/. 120. 00 (ciento veinte soles).

Sumado a ello, la creciente demanda de documentos, como la ficha de canje INTERPOL, generó un colapso inicial en el sistema de programación de citas, conllevando a que las personas pernocten en las afueras de las oficinas de INTERPOL-Perú con la finalidad de obtener el mencionado documento en el menor plazo posible. Posteriormente, se habilitaron oficinas descentralizadas de INTERPOL, agilizándose los trámites.

En setiembre de 2019, habiendo transcurrido más de ocho meses desde la fecha límite para el inicio del trámite del PTP, Migraciones dispuso otorgar un plazo 60 días calendario para que las personas venezolanas que solicitaron PTP, y cuyo trámite se encuentra pendiente de resolver, presenten la documentación faltante en su trámite, bajo apercibimiento

de ser declarado improcedente el pedido⁵¹, dicho plazo generó una nueva aglomeración de personas en las oficinas de INTERPOL a nivel nacional.

Si bien el Estado peruano ha extendido el reconocimiento de la vigencia de pasaportes vencidos⁵², no ha sucedido lo mismo con las cédulas de identidad -documento comúnmente utilizado para ingresar al país hasta agosto de 2018- ni con las partidas o actas de nacimiento, en el caso de niños y niñas menores de 9 años venezolanos. Sumado a ello, se debe considerar que las condiciones por medio de las cuales se realizó el desplazamiento venezolano generaron, en algunos casos, el deterioro o extravío de documentos de identidad. Así, la falta de inclusión de los documentos señalados generó una barrera en el acceso al PTP para toda persona que no contara con un pasaporte.

En el caso venezolano, la expedición o renovación de la cédula de identidad se tramita ante las oficinas del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) el cual únicamente opera en su territorio⁵³, convirtiéndolo así en un documento de difícil acceso para las personas que se encuentran en el exterior.

Ante dicha situación y la necesidad por parte de la autoridad migratoria peruana de contar con un documento fiable que permita verificar la identidad de la persona extranjera, se inició el requerimiento de la presentación de la constancia de registro consular como documento complementario para procedimientos que tengan como finalidad aprobar permisos de permanencia o residencia en el país.

Si bien la constancia de registro consular se puede tramitar ante el Consulado de Venezuela en Perú, se debe indicar que el dicho trámite tiene un costo aproximado de 50 dólares y se realiza únicamente en Lima, dificultando su acceso para las personas que se encuentran o domicilian en el resto del país.

b.2.- Cambio de PTP a calidad migratoria especial residente

El DL N° 1350 crea nuevas calidades migratorias, entre estas se encuentra la calidad migratoria temporal especial⁵⁴. Posteriormente, se creó la calidad migratoria residente especial⁵⁵. Ambos casos permiten que la persona extranjera permanezca en Perú debido a situaciones no contempladas en las demás calidades migratorias.

A través de la norma que aprobó el reglamento del DL N° 1350⁵⁶, se estableció que las personas venezolanas a quienes se les haya otorgado el PTP en el marco del Decreto Supremo 002-2017-IN, puedan gestionar la calidad migratoria especial residente, y así obtener el correspondiente carné de extranjería por un año.

51 Resolución de Superintendencia No 281-2019-MIGRACIONES, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de setiembre de 2019.

52 Of. RE (VMR) No 2-10-E/41 de fecha 8 de enero de 2019.

53 SAIME, Renovación de documento de identidad. Disponible en: <http://www.saime.gob.pe/identificacion/cedulacion>.

54 Ver: artículo 29.1 (c) del Decreto Legislativo No 1350.

55 Ver: artículo 2.2 (a) del Decreto Supremo No 007-2017-IN.

56 Ver: Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo No 007-2017-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo No 1350.

Luego, en enero de 2018, Migraciones aprobó los “Lineamientos para la obtención de la calidad migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia”⁵⁷, por el que se faculta a las personas beneficiadas por los Decretos Supremos N° 002-2017-IN, 023-2027-IN y 001-2018-IN a tramitar la mencionada calidad migratoria.

Al igual que con el PTP, para el procedimiento de cambio de calidad migratoria se requiere la presentación de un documento de identidad vigente. En caso no se cuente con el mismo, se solicitará la presentación de la constancia de registro consular, así como los antecedentes policiales, judiciales y penales, lo que genera que el costo promedio del trámite supere los S/. 400.00 (cuatrocientos soles), monto que se acerca a la mitad del sueldo mínimo en el país.

Si bien el Estado peruano emitió normas que formalmente permitieron la regularización de personas venezolanas en el país, se debe considerar que lo poco accesible de los costos dificultó que puedan ser beneficiadas.

Desde la Defensoría del Pueblo consideramos que las autoridades nacionales deberían reconocer la vigencia de las cédulas de identidad vencidas, al igual que lo hicieron con los pasaportes, evitando así que las personas afectadas efectúen pagos innecesarios. Asimismo, deberían también exonerar a esta población de la presentación de los certificados de antecedentes penales, policiales y judiciales, puesto que la información requerida puede ser verificada por la autoridad migratoria, a través de la Plataforma de Interoperatividad del Estado Peruano (PIDE), como se realiza en el trámite de cambio de calidad migratoria por acogimiento del acuerdo MERCOSUR.

Finalmente, es importante referirnos a la situación jurídica de las personas solicitantes de la condición de refugiado. A pesar que la Ley de Refugiado y el DL N° 1350 establecen que los solicitantes de la condición de refugiado no requieren visa ni calidad migratoria para su admisión y permanencia en el territorio nacional, en la práctica se han identificado una serie de dificultades para la recepción de solicitantes de refugio en frontera, que será abordado a fondo más adelante.

Por su parte, los solicitantes de la condición de refugiado también han reportado problemas para lograr acceder a calidades migratorias, a pesar de cumplir con los requisitos para obtenerlas. Esta situación se debe a que se confunde la condición de refugiado -figura de protección internacional- como una categoría migratoria, y se malentiende por ello que deberían renunciar a sus solicitudes para poder aplicar a “otra” calidad migratoria; lo que implica una afectación al derecho humano a buscar y recibir asilo.

b.3.- Calidad migratoria especial residente por situación de vulnerabilidad

La norma legal de migraciones señala que las autoridades migratorias, en el ámbito de sus competencias, adoptarán los criterios necesarios que permitan asistir a las personas en situación de vulnerabilidad, pudiendo emitir documentos de permanencia temporal o residencia pertinentes⁵⁸.

⁵⁷ Resolución de Superintendencia No 043-2018-MIGRACIONES, de fecha 30 de enero de 2018.

⁵⁸ Ver: artículo 11.2 del Decreto Legislativo No 1350.

Por su parte, el reglamento indica que Migraciones puede otorgar la calidad migratoria especial de manera excepcional a personas en situación de vulnerabilidad⁵⁹, así como exonerar los costos de las tasas administrativas⁶⁰. Para dicho fin se requiere de un informe técnico de la unidad especializada en la materia, conformándose así el Equipo de Trabajo de Integración Migratoria⁶¹.

A su vez, el reglamento define a las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad como “aquellas que se encuentran en situación de desprotección o riesgo de no acceder al ejercicio pleno de sus derechos fundamentales en nuestro país”⁶². Dicha norma identifica como situaciones de vulnerabilidad a: i) víctimas de violencia familiar y sexual; ii) víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; iii) situación migratoria irregular; iv) sustracción internacional de niñas, niños y adolescentes; v) personas privadas de libertad; vi) personas con discapacidad; vii) niñas, niños y adolescentes; viii) personas con grave enfermedad; ix) adultos mayores; x) personas pertenecientes a pueblos indígenas y tribales; xi) personas en situación de pobreza y extrema pobreza; xii) desplazados forzados; xiii) personas que sufren discriminación; xiv) niñas, niños y adolescentes no acompañados; xv) mujeres embarazadas; xvi) población LGBTI; y xvii) otros que requieren protección en atención a una afectación o grave amenaza a sus derechos fundamentales.

Desde la Defensoría del Pueblo, hemos conocido, derivado y monitoreado diversos casos en los cuáles se aprobó la calidad migratoria especial residente a personas extranjeras en situación de vulnerabilidad y resaltamos la labor que viene realizando el Equipo de Trabajo de Integración Migratoria.

A pesar de ello, la alta demanda en la tramitación de casos ha generado una sobrecarga para esta oficina, lo cual ha originado demora en la evaluación de casos y dificultades operativas para la constatación de la información. Un factor adicional a tomar en cuenta son los retos prácticos que representa para el Equipo de Trabajo la evaluación de casos remitidos desde otras ciudades del país.

En atención a lo expuesto, consideramos que resulta necesario implementar un proceso de descentralización que permita la formación de equipos similares en las diversas jefaturas zonales de Migraciones, lo cual permitirá la resolución de casos de manera célere.

b.4.- Calidad migratoria humanitaria

La calidad migratoria humanitaria es una calidad migratoria nueva. El Ministerio de Relaciones Exteriores es la autoridad competente para su evaluación y aprobación. Otorga el derecho a contar con un carné de extranjería, así como la permanencia de 183 días en el país, prorrogable en caso de mantenerse las condiciones de vulnerabilidad por las cuáles se otorgó dicha calidad migratoria⁶³.

⁵⁹ Ver: artículo 230.3 del reglamento del Decreto Legislativo No 1350.

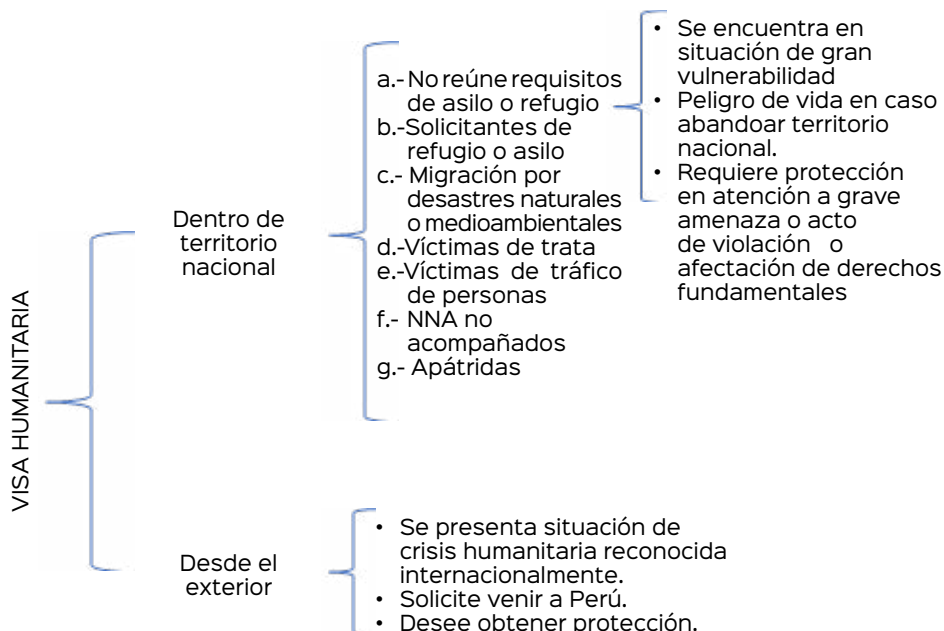
⁶⁰ Ídem, Novena Disposición Complementaria Final.

⁶¹ Resolución de Superintendencia No 00117-2018-MIGRACIONES del 5 de abril de 2018.

⁶² Ver: artículo 226 del reglamento del Decreto Legislativo No 1350.

⁶³ Ver: artículo 29.2 (k) del Decreto Legislativo No 1350.

Gráfico N° 3 Visa humanitaria



Fuente: Decreto Legislativo N° 1350 y su reglamento.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Del gráfico se advierte que la calidad migratoria humanitaria abarca diversos supuestos, y puede ser otorgada tanto en el país como en el exterior, esto último a través de los consulados, habilitando a la persona a obtener un carné de extranjería.

Resulta importante resaltar que se haya considerado a los solicitantes de refugio como beneficiarios de esta calidad migratoria, dada la necesidad de que esta población cuente con documento de identidad que les permita su inserción laboral y social durante el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

A pesar de estar prevista en la norma, la cual detalla los diversos grupos de personas en situación de vulnerabilidad que podrían beneficiarse de ella, en la práctica no es posible aplicar a esta calidad migratoria en territorio peruano, ya que aún no se cuenta con procedimiento legal establecido y publicado.

En el caso de las visas humanitarias que son solicitadas desde el exterior, también se han presentado diversos problemas. En primer lugar, se anunció que solo puede ser solicitada desde consulados de Venezuela, Colombia y Ecuador. Esto limita geográficamente el acceso a esta visa, excluyendo a aquellas personas que podrían encajar en los criterios de aplicación pero que se encuentran en países distintos a los mencionados.

En segundo lugar, la falta de información proporcionada a las personas que tramitaban las visas humanitarias a nivel consular, generó que luego de ingresar a territorio nacional, no gestionaran el correspondiente carné de extranjería.

Desde la Defensoría del Pueblo, hemos comunicado en reiteradas ocasiones al Ministerio de Relaciones Exteriores la necesidad de implementar y hacer público el procedimiento que permita a las personas extranjeras que se encuentren bajo los supuestos legales establecidos a solicitar la calidad migratoria humanitaria y sus prórrogas.

1.5.2. EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

Aunque el Perú cuenta con un sistema de protección de personas refugiadas operativo y normas que incorporan una serie de garantías del derecho internacional de los refugiados para su protección, la Defensoría del Pueblo ha identificado virajes en las actuaciones de la CEPR en los últimos años, que afectan los derechos de las personas, principalmente, de los solicitantes de la condición de refugiados. A continuación, se presentan las situaciones advertidas.

a. Acceso al territorio y solicitudes de la condición de refugiado en la frontera con Ecuador

Hasta agosto de 2018, cuando se impuso como requisito para el ingreso de personas venezolanas la presentación del pasaporte, el acceso al territorio para personas con necesidad de protección internacional no presentaba restricciones generalizadas. Sin embargo, existían problemas para la presentación de solicitudes de la condición de refugiado en frontera.

En el CEBAF Tumbes no se recibían solicitudes de la condición de refugiado, a pesar de estar previsto en la ley que las autoridades migratorias, de policía y las reparticiones militares están facultadas para ello y obligadas a trasladar los mismos a la CEPR. Esto significó que, en un primer momento, la persona solicitante de la condición de refugiado registrara su ingreso como migrante con su cédula de identidad o pasaporte, y en el caso de NNA, con acta o partida de nacimiento. Carecer de dicha documentación, los exponía a ingresar de forma irregular para poder presentar la solicitud ante las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La imposición de la exigencia del pasaporte y las limitaciones que este requisito suponía para el acceso al sistema de protección de personas refugiadas significaron que, en agosto de 2018, la CEPR instale una oficina de atención en el CEBAF Tumbes a fin de recibir las solicitudes de quienes podrían invocar protección internacional. Si bien fue una importante decisión a fin de garantizar el ejercicio del derecho a buscar y recibir asilo; lamentablemente, ello no fue acompañado con una adecuada difusión sobre en qué consistía y qué implicaba el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, siendo una de las garantías fundamentales del debido procedimiento en la materia⁶⁴.

⁶⁴ Corte IDH (2013). Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Sentencia del 25 de noviembre de 2013 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas), párr. 159. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390>.

Al respecto, nuestra entidad identificó casos de desconocimiento del procedimiento realizado en la frontera, lo que generó la falta de formalización de las solicitudes al llegar a Lima y, por ende, la no obtención del carné de solicitante de refugio que les permitiera ejercer sus derechos y acreditar su estancia en el país, colocando a estas personas en riesgo de ser intervenidas y sancionadas.

Las limitaciones más graves para el acceso al territorio, sin embargo, surgieron tras la imposición de las visas para personas venezolanas. Una visita inopinada realizada por nuestra institución en 2019 al CEBAF Tumbes reveló la existencia de un nuevo procedimiento implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya finalidad sería la de identificar si las personas solicitantes de la condición de refugiado presentan elementos de persecución o no antes de ingresar a territorio nacional.

De acuerdo con la información recogida, este nuevo procedimiento se inicia con la emisión del acta de inadmisión por parte de Migraciones, tras lo cual la persona presenta su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en la misma sede del CEBAF; y, posteriormente, personal del Ministerio de Relaciones Exteriores realiza una entrevista indagatoria que debería permitir identificar elementos de persecución en la persona. La información recabada en frontera es trasladada por correo electrónico o mensaje de WhatsApp a la CEPR en Lima, para su evaluación y decisión. Durante la espera de la emisión de una respuesta, la persona permanece en el CEBAF Tumbes.

Si la CEPR determina que la persona solicitante de la condición de refugiado presenta elementos de persecución suficientes, su solicitud es admitida a trámite y se le brinda información para continuar con el procedimiento de refugio, tras lo cual Migraciones registra su ingreso al país como turista. Caso contrario, se notifica la resolución denegatoria y se informa sobre el procedimiento de impugnación de esta. De presentar un escrito de reconsideración o apelación, la persona permanece en el CEBAF Tumbes durante el tiempo de evaluación de este.

La naturaleza de este nuevo procedimiento ha generado preocupación en la Defensoría del Pueblo por las siguientes razones:

- i) Condiciona el inicio del trámite a la emisión del acta de inadmisión de Migraciones. El acta de inadmisión es un documento que determina el no ingreso a territorio nacional de la persona extranjera⁶⁵. El hecho de que se solicite esta acta de inadmisión desnaturaliza la figura de protección pues pareciera que se trata de un mecanismo alternativo de control migratorio y no un mecanismo para identificar necesidades de protección internacional.
- ii) Este procedimiento no se encuentra establecido en un dispositivo legal que sea de conocimiento público, por lo que carece de predictibilidad.
- iii) La entrevista indagatoria que se realiza en este procedimiento no brinda las garantías necesarias para salvaguardar la confidencialidad que requiere el tratamiento de cada caso, ello debido que en el CEBAF no se cuenta con un ambiente privado para llevar a cabo las entrevistas,

⁶⁵ Ver: Artículo 147° del Reglamento del D.L. N° 1350.

que resguarde la privacidad, comodidad y seguridad del solicitante de la condición de refugiado.

- iv) La naturaleza y efectos de este procedimiento no son claros. Si bien no implica una garantía del reconocimiento del refugio para quienes sí son “admitidos” como solicitantes de la condición de refugiado tras la presentación de su solicitud, en el caso de quienes son rechazados sí opera como una denegación del reconocimiento de la condición de refugiado. Ello evidencia una mezcla de criterios entre la admisión al trámite y el pronunciamiento sobre el fondo del pedido de la condición de refugiado, dependiendo de la identificación o no de elementos de persecución.
- v) La emisión de una resolución denegatoria por parte de la CEPR implica un pronunciamiento sobre el fondo sin cumplir con todas las garantías establecidas en el derecho internacional de los refugiados.

Lo señalado supone un alejamiento de los estándares internacionales que regulan la determinación de la condición de refugiado establecidos por la Corte IDH en la sentencia del caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Según esta sentencia, algunas de las garantías mínimas para la evaluación de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado son:

- i) El examen de la solicitud presentada por la autoridad competente en materia de refugio, con objetividad, en el marco de un procedimiento establecido, y a través de la realización de una entrevista personal por parte de esta autoridad.
- ii) La debida motivación de las decisiones adoptadas por parte de las autoridades competentes.
- iii) La posibilidad de recurrir la decisión denegatoria, la cual ha de tener efectos suspensivos hasta el pronunciamiento sobre el recurso de revisión o apelación⁶⁶.

Las personas cuyas solicitudes son rechazadas no solo ven vulnerado así su derecho a buscar asilo y al debido proceso, sino también corren el riesgo de ser devueltas a un lugar donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en peligro.

Además, se han identificado casos con resoluciones de respuesta a las solicitudes que carecían de una debida motivación. Una motivación deficiente puede incluso llegar a afectar el derecho a recurrir la decisión denegatoria, porque si la resolución carece de elementos suficientes para producir un recurso impugnatorio con argumentos sólidos, la posibilidad de su efectividad disminuye.

Cabe destacar también que, frente a la afluencia de grandes grupos de personas al CEBAF Tumbes, los plazos del nuevo procedimiento implementado se extendieron. Nos han reportado que algunas personas permanecieron entre 15 a 20 días a la espera de una respuesta a su solicitud. Si le respuesta de la CEPR desde Lima era la denegación de la

⁶⁶ Corte IDH (2013). Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Sentencia del 25 de noviembre de 2013 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas), párr. 159. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390>.

solicitud, debían permanecer tiempo adicional en el CEBAF Tumbes, hasta la recepción del pronunciamiento sobre el recurso impugnatorio.

Esta situación expuso a las personas solicitantes de la condición de refugiadas en frontera a pernoctar a la intemperie, con acceso limitado a servicios higiénicos, en situaciones climáticas variables que pueden afectar su salud. Estas condiciones de espera resultaron especialmente difíciles de afrontar para NNA, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otras.

b. Dificultades para la formalización del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, demoras en el trámite y suspensión de la atención de la CEPR

Otro aspecto en el que el sistema peruano de protección de personas refugiadas ha experimentado limitaciones es el procedimiento de determinación de la condición de refugiado en sí, más allá de la presentación de la solicitud. De decidir sobre 971 entre 2014 y 2017, la CEPR pasó a contar con 192,500 solicitudes de la condición de refugiado en 2018⁶⁷. El crecimiento exponencial de las solicitudes recibidas en un corto lapso representó dificultades importantes para la CEPR, pues no contaba con el personal y la capacidad operativa suficiente para hacer frente de forma adecuada a la nueva situación.

De forma previa a la exigencia de las visas consulares para personas venezolanas, señalado en el apartado anterior, las personas que presentaban sus solicitudes de la condición de refugiado en frontera debían formalizar el procedimiento para la obtención del carné de solicitante de refugio ya sea en la sede de la CEPR en Lima o en las Oficinas Desconcentradas del MRE. Hasta entonces, contaban únicamente con una planilla donde se les identificaba como solicitantes, pero que no habilitaba el ejercicio de derechos con los que goza un solicitante de la condición de refugiado, como el derecho a trabajar.

En el caso de personas que se dirigían a regiones diferentes a Lima, debían recurrir a las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores más cercanas a su domicilio para formalizar el procedimiento. Ya que en regiones la entrega del carné de solicitante de refugio podía demorar meses, se hacía entrega a los solicitantes de la condición de refugiado de un documento denominado “autorización provisional de trabajo” que debían renovar cada 60 días calendario, hasta la espera de la entrega del carné.

Si bien este era uno de los documentos que permitía a solicitantes de la condición de refugiado realizar actividades lucrativas, las autoridades de trabajo negaron el reconocimiento de estas autorizaciones como documentos válidos para la celebración de contratos de trabajos. Ello restringió el acceso de los solicitantes al mercado formal de trabajo, por

67 ACNUR (2019). Tendencias Globales. Desplazamiento forzado 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>.

lo que las opciones para generar ingresos se centraban en empleos del mercado informal, que ofrecían sueldos bajos y sin beneficios laborales⁶⁸.

En el caso de las personas cuyo destino era Lima, para la formalización de la solicitud debían generar una cita por internet a través del portal web de la CEPR. A estas personas, se sumaban aquellas que no habían gestionado la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en su ingreso por la frontera.

Una sobrecarga adicional en el sistema se presentó ante el fin anticipado del periodo para solicitar PTP y la imposibilidad para muchas personas de cumplir con los requisitos para el cambio de calidad migratoria. Frente al riesgo de caer en la irregularidad, el sistema de protección de personas refugiadas se presentaba como la única solución para poder continuar residiendo en Perú para estas personas.

De forma inicial, el portal web de la CEPR solo se habilitaba para programar citas los viernes de 09:00 am a 10:00 am, por lo que el número de citas que lograban ser programadas era limitado. Las dificultades para acceder a una cita implicaban que los solicitantes de refugio no contaran con sus carnés por un largo periodo de tiempo, restringiéndose, así, el ejercicio de los derechos que les debían ser garantizados mientras durara el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

A finales del mes de mayo de 2019, la página web se habilitó las 24 horas, los 7 días a la semana para poder dar mayor apertura y acceso al sistema; no obstante, aunque las citas lograban ser programadas, el tiempo de espera para estas sobrepasaba el año. Se conocieron numerosos casos en los que las citas, tan solo para la entrega del carné de solicitante de refugio, estaban programadas para el 2021.

La sobrecarga generó que el portal entrara en mantenimiento en septiembre de 2019, tras lo cual la CEPR permitió la presentación de solicitudes de manera presencial en su sede; aunque el procedimiento luego debía formalizarse a través de un nuevo acceso web. La situación se agravó en febrero de este año cuando la CEPR anunció la suspensión de la atención en su oficina de Lima por mudanza. Si bien se esperaba que este proceso de mudanza durara solo una semana y se reanudaran las actividades, ello no sucedió.

Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo emitió oficios al presidente de la CEPR en los que se expresó la preocupación sobre la falta de atención en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva en Lima⁶⁹, y posteriormente, luego del inicio del Estado de Emergencia Nacional, se recomendó la habilitación de canales de atención virtuales⁷⁰.

68 IDEHPUCP y otros (2018). Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 168° período de sesiones. "Situación de derechos humanos de personas venezolanas en el contexto de la movilidad humana en las Américas": Capítulo Perú. https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/10/05202137/informe_idehpucp-para-cidh-venezuela-capitulo-peru-final.pdf.

69 Oficio No 016-2020-DP/ADHPD.

70 Oficio No 034-2020-DP/ADHPD.

c. Inaplicación de la definición ampliada de refugiado

Tradicionalmente, los Estados reconocen la condición de refugiado con base en la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951), que es conocida como la definición clásica de refugiado. Esta cuenta con cuatro elementos básicos:

- i) El refugiado es aquella persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o residencia;
- ii) Tiene un fundado temor de ser perseguido en dicho país;
- iii) La persecución de la que es víctima está relacionada a la etnia, religión, opinión política, pertenencia a un determinado grupo social o nacionalidad;
- iv) No puede o no quiere acogerse a la protección de su país debido a ese temor.

A pesar de ser la definición de uso más extendido, y que evalúa circunstancias particulares que afectan al solicitante, no es la única que existe a nivel internacional. Como se ha adelantado, en el caso de nuestra región, la Declaración de Cartagena de 1984 ofrece una definición ampliada de refugiado, que complementa la contenida en la Convención de 1951, al incorporar una visión colectiva de situaciones en el país de origen del solicitante que pueden ser el motivo de huida.

Si bien la Declaración de Cartagena no es un instrumento que genere obligaciones para los Estados que participaron de su adopción, muchos países en América Latina han incorporado elementos de la definición ampliada a su legislación sobre refugio, lo que la hace vinculante bajo sus jurisdicciones⁷¹.

Este es el caso de Perú, que en el artículo 3 de la Ley del Refugiado⁷² contiene tanto la definición clásica como la definición ampliada. El contemplar normativamente ambas definiciones debería colocar al país en la posición de atender mejor las solicitudes presentadas por personas en necesidad de protección internacional y disminuir los riesgos relacionados a posibles incumplimientos del principio de no devolución.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha advertido que la definición ampliada de refugiado no está siendo aplicada de forma cabal por las autoridades de refugio a pesar de estar prevista en la norma⁷³. Ello se ha evidenciado en el caso de las personas venezolanas que solicitan refugio en Perú.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la mayoría de personas provenientes de Venezuela que solicitan refugio deberían ser reconocidas como refugiados en virtud de la definición ampliada producto de la situación que atraviesa su país de origen⁷⁴. A pesar de ello, y de ser el país en la región con mayor número de solicitudes de

71 Blouin, Cécile; Berganza, Isabel; y Freier, Feline (2020). "The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America". En: Forced Migration Review. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/340063340_The_spirit_of_Cartagena_Applying_the_extended_refugee_definition_to_Venezuelans_in_Latin_America.

72 Ley N° 27891 de 2002.

73 Oficio 0109-2019/DP.

74 ACNUR (2019). Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>.

refugio desde la intensificación de la crisis migratoria venezolana en 2017, Perú solo ha reconocido a 1,225 refugiados de nacionalidad venezolana⁷⁵.

Los casos de reconocimiento de la condición de refugiado para personas que llegan de Venezuela responden, en su gran mayoría, a perfiles basados en la definición de la Convención de 1951. La inaplicación de la definición ampliada en el caso de las personas venezolanas supone el desconocimiento de las violaciones masivas de derechos humanos que experimentan y las graves perturbaciones al orden público en ese país.

Desde la Defensoría del Pueblo nos preocupa el estado de desprotección que la falta de aplicación de la definición ampliada de refugiado genera. Aunque es entendible que, ante una situación de afluencia masiva de personas en necesidad de protección internacional, nuestro sistema de protección de personas refugiadas se haya visto rebasado, existen mecanismos desarrollados en el plano internacional para responder a tales situaciones, por ejemplo, el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado.

Según ha indicado ACNUR, este tipo de reconocimiento se aplica “con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o, en el caso de los solicitantes de la condición de refugiado apátridas, el país de su anterior residencia habitual. Un enfoque *prima facie* reconoce que quienes huyen de estas circunstancias se encuentran en tal riesgo de daño que están incluidos en la definición de refugiado aplicable”⁷⁶. Suele utilizarse en situaciones colectivas, sobre todo si realizar el procedimiento de determinación de forma individual es impracticable, imposible o innecesario frente a situaciones a gran escala.

Es decir, sobre la base de las circunstancias **evidentes** y objetivas que se conozcan del país de origen o residencia, sustentadas en fuentes confiables y serias, se reconoce una “clase beneficiaria”. Cualquier persona solicitante de protección internacional que pertenezca a dicha clase, será beneficiaria del reconocimiento de la condición de refugiado, a menos que exista una prueba en contrario en su caso individual.

El uso de este tipo de reconocimiento podría aliviar la sobrecarga a la que se ve sometida actualmente la CEPR y permitiría al Estado cumplir con sus obligaciones en materia del derecho internacional de los refugiados.

Finalmente, como institución de derechos humanos deseamos llamar la atención sobre la postura a favor de la restauración de la democracia en Venezuela que el Estado peruano ha mantenido desde el inicio del desplazamiento forzado de venezolanos y venezolanas a nivel regional. Como uno de los principales impulsores de las iniciativas regionales que reconocen la grave situación humanitaria que existe en Venezuela, **resulta necesario que nuestro sistema de determinación de la condición de refugiado reconozca tal condición a las personas que huyen de dicho país y buscan protección en el Perú, más aún cuando existe el marco legal necesario para hacerlo.**

⁷⁵ Cifra de diciembre de 2019.

⁷⁶ ACNUR (2015). Directrices sobre protección internacional No. 11: Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/58de9ed54.html>.

d. Otras formas de protección internacional

Frente a la falta de reconocimiento formal de la condición de refugiado, sea por interpretaciones divergentes de alguna categoría de protección u otras razones, el derecho internacional ha concebido como mecanismos alternativos las formas complementarias de protección internacional.

De acuerdo con ACNUR, estos son mecanismos legislativos o administrativos establecidos para regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas, pero para las cuales es imposible o no recomendable el regreso a sus países de origen o residencia por diversas razones. Las formas complementarias de protección internacional no deben ser usadas para reemplazar o afectar la operación del sistema de determinación de la condición de refugiado de los países⁷⁷.

El estatuto otorgado a las personas beneficiarias de una forma de protección complementaria contempla no solo la estancia regular en territorio del Estado que lo otorga, sino también la garantía de ciertos derechos básicos, como el acceso a vivienda, educación, salud y empleo⁷⁸.

Desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), se ha desarrollado la importancia de la aplicación de estos mecanismos como una forma de protección contra la devolución por riesgos de afectación al derecho a la vida, a la libertad personal, a no ser objeto de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la salud, y la afectación del interés superior del niño⁷⁹.

Entre los ejemplos más comunes de aplicación de estas medidas, se encuentran los casos de víctimas de trata de personas que corran riesgo de volver a caer en una red de trata de retornar a sus países de origen o residencia. También sería conveniente su aplicación para dar respuesta a las necesidades de protección de las personas venezolanas que no encajen en la definición clásica o ampliada de refugiado, dado que la persistencia de la crisis humanitaria en Venezuela genera un riesgo real sobre la afectación de sus derechos de ser devueltos a dicho país.

En la normativa peruana, podemos entender que, por sus criterios de aplicación, la calidad migratoria humanitaria, califica como una forma de protección complementaria; sin embargo, su falta de implementación en la práctica genera un vacío sobre las medidas que el Estado peruano puede ofrecer a aquellas personas que requieren de este tipo de protección.

⁷⁷ Comité Permanente del ACNUR (2000). Formas complementarias de protección: Su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1761.pdf>.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ ACNUR y CEJIL (2017). Ficha técnica sobre el derecho a la no devolución y no expulsión. Disponible en: <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11218.pdf>.

1.5.3. CON RELACIÓN A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1.5.3.1.- En materia de salud

a. Restricciones en el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS)

El SIS es una Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud⁸⁰ que gestiona fondos para la cobertura de las atenciones de salud a través de dos tipos de regímenes: (i) subsidiado⁸¹ y (ii) semi contributivo⁸². El primero está destinado a personas de escasos recursos consideradas “pobres” o “extremadamente pobres” y el segundo a personas que puedan aportar económicamente.

Para acceder al régimen subsidiado, se requiere una clasificación socioeconómica previa del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)⁸³, así como el ser titular de un Documento Nacional de Identidad (DNI) o carné de extranjería⁸⁴. Este último requisito se encuentra previsto en el reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud (2010)⁸⁵, que establece que el documento de identificación que se exigirá a las personas extranjeras, para la afiliación a cualquier tipo de seguro de salud, es el carné de extranjería.

El primer aspecto que identificamos es el no reconocimiento del PTP como documento válido para la afiliación a los regímenes del SIS (sea el subsidiado o el semi contributivo). Al respecto, la jefatura del SIS nos indicó que este documento no es equiparable al carné de extranjería, único documento reconocido por la legislación peruana para permitir la afiliación a seguros públicos⁸⁶.

Cabe indicar que la norma que establece la exigencia del carné de extranjería es anterior al dispositivo legal que crea el PTP, por lo cual es entendible que solo se haga mención a dicho documento. Sin embargo, el actual marco normativo, así como los compromisos internacionales asumidos por el Estado, hacen necesaria la inclusión del PTP, así como otros documentos emitidos por autoridad competente a las personas extranjeras, como el carné de solicitante de refugio, entre los alcances del reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

Un segundo aspecto está relacionado a la evaluación socioeconómica del SISFOH, siendo necesario obtener la Clasificación Socioeconómica (CSE) como “extremadamente pobre” o “pobre” en el Padrón General de Hogares. La CSE del hogar se solicita ante la Unidad Local de Empadronamiento

80 Decreto Supremo N° 020-2014-SA que aprobó el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 29344 - Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

81 Resolución Jefatural N° 126-2015/SIS que aprueba la Directiva Administrativa N° 001-2015-SIS/GA-V.01 “Directiva Administrativa que regula el proceso de afiliación al régimen de financiamiento subsidiado del Seguro Integral de Salud”.

82 Resolución Jefatural N° 111-2015-SIS que aprueba la Directiva Administrativa N° 001-2015-SIS-V.01 “Directiva Administrativa que regula el Proceso de Afiliación, Atención, Plan de Beneficios y Financiamiento al SIS Independiente del Régimen de Financiamiento Semicontributivo del Seguro Integral de Salud”.

83 El SISFOH fue creado con el fin de proveer información socioeconómica a los programas sociales y/o subsidios del Estado para que identifiquen y seleccionen a sus beneficiarios, actualmente se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

84 Las Directivas previamente señaladas en su artículo 6 establecen las disposiciones específicas sobre el proceso de afiliación al SIS y fijan como requisitos el DNI o carné de extranjería. Excepto para grupos poblacionales especificados por norma expresa.

85 Decreto Supremo 08-2010-SA.

86 Oficio N° 1511-2017-SIS/J.

(ULE) de la municipalidad de residencia habitual, así como en las oficinas de las Instituciones Públicas Focalizadoras (IPF).

Para el inicio del proceso, si el solicitante es persona extranjera residente⁸⁷ en el Perú, su identidad es validada por la entidad competente, quienes informan sobre los tipos de documentos de identidad que su normativa reconoce para identificar a las personas extranjeras residentes en el Perú.

Dado que para acceder al SIS se requiere carné de extranjería, el solicitante debe mostrar dicho documento de todos los integrantes del hogar. Esto condiciona la evaluación a que todos los que habitan la vivienda sean residentes, lo cual representa una complicación para la comunidad venezolana que comparte vivienda no solo con familiares, sino también con amigos o conocidos, a los que no es posible extenderles su calidad migratoria⁸⁸.

De otro lado, en atención a las obligaciones internacionales y lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1164 (2014) que establece disposiciones para la extensión de la cobertura poblacional del SIS a favor de las gestantes, los NNA menores de cinco años, entre otros, solicitamos al Ministerio de Salud⁸⁹ que incorpore a la población solicitante de refugio como grupo a priorizar. Si bien este sector, en su respuesta, compartió la preocupación y necesidad planteada, no ha concretado -hasta la fecha de cierre de este informe- cambio normativo alguno.

Si bien existe una disposición legal (D.L. 1164) que permite la afiliación directa temporal a grupos específicos (gestantes, así como niños y niñas menores de 5 años), la falta de difusión de los alcances de estas normas generó que en algunos centros de salud se continúe exigiendo la presentación del carné de extranjería para incorporar al SIS a gestantes extranjeras, generando una evidente vulneración al derecho a la salud.

Desde la Defensoría del Pueblo se informó al Ministerio de Salud sobre la situación anteriormente descrita⁹⁰, generando que el Seguro Integral de Salud realice una interpretación del D.L. 1164 y concluya que “no es exigible la presentación del carné de PTP para una extranjera en periodo de gestación (...)”, el informe que contiene dicho análisis fue remitido a la Gerencia del Asegurado con la finalidad de que adopten las acciones administrativas correspondientes y así evitar situaciones con las anteriormente descritas.

b. Restricciones en la entrega de restos mortales de extranjeros y sepultura digna

Desde la Defensoría del Pueblo hemos conocido casos de muertes súbitas de personas venezolanas, la mayoría de los casos a consecuencia de enfermedades graves⁹¹. A partir de estas experiencias, se han identificado

87 Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 304-2018-MIDIS, publicada en el diario oficial El Peruano el 02 noviembre 2018.

88 Banco Mundial (2019). Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú. Perú: Banco Mundial, pp. 157-158. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32816/143724.pdf?sequence=3&isAllowed=ypp>.

89 Mediante Oficio N° 096-2014/DP, de 14 de marzo de 2014.

90 Oficio N 148-2017-DP/AAE de 9 de octubre de 2017.

91 Como ejemplo podemos citar el caso de una ciudadana venezolana que ingresó al país para recoger los restos mortales de su esposo. De las coordinaciones y acompañamiento correspondiente, se logró la entrega y traslado de los restos a Venezuela (Expediente N° 0101-2019-9562 de la OD Lima).

los siguientes problemas para la entrega de restos mortales y sepultura digna de personas extranjeras.

En primer lugar, los centros hospitalarios requieren la presentación de documentos que demuestren el vínculo entre la persona fallecida y quien reclama el cuerpo. En el caso de personas extranjeras, el vínculo se acredita con partidas de nacimiento o matrimonio apostilladas, documentos con los que no cuentan muchas personas venezolanas. Al no poder concretarse la entrega por la ausencia de documentación, los restos son remitidos al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Morgue) del Ministerio Público.

Una vez que el cuerpo se encuentra en la Morgue, debe seguirse el procedimiento establecido en el Manual de Procedimientos Tanatológicos y Servicios Complementarios⁹², que faculta a la autoridad fiscal a emitir una autorización de retiro del cuerpo y entregarlo a familiares con parentesco directo (padres, esposos, abuelos, tíos, hermanos e hijos), previa presentación de un documento personal oficial, original, probatorio de su condición. Si el retiro del cadáver es solicitado por una tercera persona, este le será entregado previa autorización del fiscal de turno.

Debido a que la repatriación de restos con fines de inhumación es un procedimiento sumamente oneroso, resulta frecuente que los familiares opten por la cremación de los restos. Sin embargo, se ha identificado crematorios que requieren a las familias la presentación de algunos documentos apostillados, los que son de difícil acceso. Incluso, han llegado a requerir la presentación de documentos que acrediten la permanencia regular de la persona fallecida en el país⁹³.

La exigencia de documentos apostillados e incluso migratorios para fines de entrega de cuerpos y procesos de cremación se ha convertido en una barrera que afecta el derecho a una sepultura digna y genera un impacto en la salud mental de los familiares que ya enfrentan la pérdida de un ser querido.

1.5.3.2.- En materia laboral

El acceso al mercado laboral formal en Perú para personas extranjeras se encuentra restringido por topes porcentuales establecidos legalmente. La Ley para la Contratación de trabajadores extranjeros y su Reglamento determinan que los no-nacionales solo pueden representar hasta un 20% del total de servidores, empleados y obreros de un empresa o entidad que opere en el país.

Asimismo, establece que las remuneraciones de los trabajadores extranjeros solo pueden alcanzar el 30% de la planilla de sueldos y salarios de la empresa que los contrate⁹⁴. **La regulación referida supone un incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CTMF)**, que garantiza a la

⁹² Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 129-2007-MP-FN.

⁹³ Nota de Prensa N° 111/OCII/DP/2019 del 25 de abril de 2019.

⁹⁴ 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.

persona extranjera un trato que no sea menos favorable al que reciben los nacionales, en lo que corresponde a su remuneración.

De acuerdo con la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros y su Reglamento, además, los contratos de trabajo deberán ser celebrados a plazo determinado, por un período máximo de tres años prorrogables, sucesivamente, por períodos iguales, debiendo constar, el compromiso de capacitar al personal nacional en la misma ocupación. Este límite temporal, así como los topes porcentuales sobre la contratación y remuneraciones de los trabajadores extranjeros evidencian una diferenciación no justificada que debería ser evaluada y corregida.

Debe resaltarse, además, que estas normas presentan un desfase relativo a la aplicación de las normas en el tiempo, ya que la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros fue promulgada al amparo del artículo 42 de la Constitución para la República del Perú de 1979⁹⁵, que señalaba la proporción preferente que corresponde a los trabajadores nacionales.

Este dispositivo legal, debió adaptarse a la actual Constitución Política de 1993, que solo se refiere a igualdad de oportunidades sin distinción⁹⁶. No obstante, la Ley nunca fue adaptada al nuevo régimen constitucional.

Los límites referidos no solo componen barreras legales para la inserción de refugiados y migrantes venezolanos en el sector formal de trabajo, sino que, además, les generan costos adicionales para lograrlo. Para cambiar la situación, debe emitirse una nueva norma que regule el trabajo de las personas extranjeras y respete los estándares internacionales de derechos humanos, así como nuestras normas constitucionales.

En adición a lo mencionado, el régimen tributario para trabajadores no domiciliados podría presentar desincentivos para las personas venezolanas que busquen insertarse en el sector formal, ya que se les aplica un régimen especial de retención del 30% de sus ganancias obtenidas según la Ley de Impuesto a la Renta⁹⁷, a diferencia de lo que ocurre con el régimen escalonado para el sector laboral nacional.

a. Falta de reconocimiento de carné de PTP y carné de solicitante de refugio como documentos válidos para la contratación de trabajadores extranjeros

A través del trabajo de la Defensoría del Pueblo, se ha identificado que muchos empleadores no reconocen documentos como el PTP como válidos para la ejecución de actividades lucrativas por parte de personas extranjeras, a pesar de que este sí autoriza a sus portadores a trabajar. En el caso del carné de solicitante de refugio, también se han presentado rechazos por parte de potenciales empleadores para su aceptación como documento válido para la contratación.

⁹⁵ Artículo 42 de la Constitución para la República del Perú de 1979: (...) La ley señala la proporción preferente que corresponde a los trabajadores nacionales tanto en el número como en el monto total de remuneraciones de la empresa, según el caso.

⁹⁶ Numeral 1 del artículo 26 de la Constitución Política del Perú de 1993, referida a los principios que regulan la relación laboral en igualdad de oportunidades sin discriminación; así como el artículo 2.2 que contiene el principio de igualdad y no discriminación.

⁹⁷ Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

Un estudio realizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana, refiere que esta falta de reconocimiento puede estar asociada a la multiplicidad de documentos que autorizan a trabajar a refugiados y migrantes en el país y la confusión que ello produce entre empleadores. Así, aunque documentos como el PTP o el carné de solicitante de refugio fueron concebidos para evidenciar la permanencia regular en el país y permitir trabajar a sus portadores, en realidad han complejizado su inserción en el mercado laboral peruano⁹⁸.

Otros factores a considerar al respecto son el trabajo de posicionamiento que las entidades que emiten estos documentos han realizado. Los casos de empleadores que no reconocen el PTP como válido para la celebración de contratos laborales han ido disminuyendo con el tiempo, y ello se encuentra asociado a las campañas informativas y de difusión de este documento que Migraciones ha realizado desde su creación. Lamentablemente, la situación es diferente en el caso del carné de solicitante de refugio: existe poca información o trabajo de difusión que la CEPR haya realizado para que los empleadores lo reconozcan como documento que habilita a realizar actividades lucrativas a quien lo posee.

Por otro lado, a pesar de que se ha buscado facilitar la inserción de las personas venezolanas en el mercado laboral peruano al autorizar sus actividades como trabajadores dependientes o independientes con estos documentos, su implementación carece de una visión integral del trabajo. En específico, preocupa a la Defensoría del Pueblo la falta de adopción de disposiciones que faciliten la inclusión financiera de las personas refugiadas y migrantes.

Las entidades bancarias aún restringen la apertura de cuentas de todo tipo a la presentación del carné de extranjería o pasaporte, desconociendo otros documentos emitidos por la autoridad migratoria y la autoridad de protección de refugiados, como el PTP o el carné de solicitante de refugio.

Esto puede afectar negativamente sus posibilidades de obtener un empleo, de ahorrar y de demostrar su capacidad crediticia.

b. Barreras para el reconocimiento del grado académico y/o título profesional obtenido en el extranjero

Un instrumento importante para los profesionales venezolanos residentes en Perú que desean realizar el ejercicio profesional son los procedimientos de reconocimiento y revalidación a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y las universidades, respectivamente. El reconocimiento y la revalidación son los procedimientos por los cuales un grado o título obtenido en el extranjero adquiere efectos en Perú.

98 Blouin, Cécile (Coord.) (2019). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF, pp. 45-46. Disponible en: <https://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2019/08/02195731/estudio-final.pdf>.

El reconocimiento se da en aplicación del Convenio de Integración Cultural y Educativa entre la República del Perú y la República de Venezuela, el cual se celebró el 12 de enero de 1996 y fue ratificado a través del Decreto Supremo N° 006-97-RE. Para este trámite, las personas extranjeras solo pueden presentar su pasaporte, carné de extranjería, PTP o carné de identidad. Se requiere, además, que se presente el original del diploma o documento que se desea registrar. Para que pueda realizarse el trámite de forma exitosa, se deberá verificar la autenticidad del diploma o documento.

Dicha autenticidad puede ser verificada si el diploma o documento: i) se encuentra apostillado; ii) si ha sido legalizado por el sector de Relaciones Exteriores del país de origen, el Consulado del Perú en el país de origen, o por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; o iii) si la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) puede verificar la autenticidad del diploma a través de una “base de datos”, para lo cual se traslada al solicitante la carga de proporcionar el acceso a dicha base de datos.

Muchas personas venezolanas han referido que el contexto de huida de sus países les imposibilitó realizar los trámites necesarios para gestionar el apostillado o legalización de sus diplomas académicos. No solo ello, sino que algunas incluso carecen de los originales de estos.

Aunque para aquellos que sí tienen sus diplomas originales en Perú sin apostillar o legalizar es una opción la verificación de autenticidad de dichos documentos a través de bases de datos, el traslado de la carga del acceso a estas personas y los documentos que se solicitan podrían generar que no todos logren hacer uso de esta vía de verificación. La documentación requerida es la siguiente:

1. Impresión del resultado de la búsqueda en un registro de acceso público (online) de la universidad o institución competente en educación universitaria del país de origen que emite el grado y/o título;
2. Impresión de los datos de acceso y de la búsqueda realizada en la intranet o página personal del administrado, en la cual se pueda verificar la información del grado y/o título cuyo reconocimiento se solicita;
3. Impresión de la confirmación por parte de instituciones privadas o agencias oficiales que brinden el servicio de verificación de grados y/o títulos;
4. Impresión de la comunicación electrónica (correo institucional) de la dependencia encargada del registro de grados y/o títulos o, la que haga sus veces, de la universidad correspondiente, mediante la cual se confirme la información del grado y/o título cuyo reconocimiento se solicita⁹⁹.

La presentación de los requisitos 3 y 4 para la verificación vía base de datos pueden ser barreras infranqueables para los profesionales venezolanos. Según el informe elaborado por el Banco Mundial, existen muchas dificultades para la comunicación con universidades en Venezuela,

⁹⁹ SUNEDU. Ver: <https://www.sunedu.gob.pe/procedimiento-de-reconocimiento-de-grados-y-titulos-extranjeros/>.

especialmente si se trata de instituciones públicas, dada la situación que atraviesa este país¹⁰⁰.

También debe tomarse en cuenta la barrera económica para llevar a cabo este trámite, ya que el pago a realizar es de S/. 325.10. Aunque desde el 2016, la Sunedu ha venido reduciendo el costo del reconocimiento de títulos y grados académicos, este aún resulta inaccesible para muchas personas venezolanas.

Si bien el reconocimiento es el primer paso para que migrantes y refugiados venezolanos puedan acceder a trabajos para los cuales se capacitaron en Venezuela, la habilitación para el ejercicio profesional compete a los colegios profesionales. Ello aumenta cargas y costos según lo determinen sus respectivos estatutos.

En el caso de las personas con títulos o diplomas académicos de Derecho, deberán pasar por un procedimiento de revalidación de forma directa. Esta solo puede ser obtenida tras la aprobación de una evaluación académica realizada por una universidad licenciada para prestar educación superior.

Según la Resolución del Consejo Directivo N° 119-2019-SUNEDU/CD, la revalidación de un título o grado académico puede darse si se cumple con:

- i) una evaluación de revalidación, la cual se efectúa a partir de la equivalencia de planes de estudio;
- ii) si el título o grado se obtuvo mediante la presentación de una tesis o trabajo de investigación, deberá solicitarse para su inclusión en el repositorio de la universidad que lleva a cabo la revalidación;
- iii) la verificación del conocimiento o dominio de idiomas adicionales conforme a Ley; y
- iv) si el grado o título se obtuvo a través de programas de educación a distancia, se debe verificar que los estudios de pregrado obtenidos bajo esta modalidad no superen el 50% del total de créditos del programa, y en el caso de maestrías o doctorados, que no hayan sido dictados en su totalidad bajo esta modalidad.

Dado que los programas de revalidación son ofertados por universidades licenciadas, los costos dependerán de lo establecido por estas. Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre las barreras para llevar a cabo estos trámites que experimenta la población refugiada y migrante, e incluso ha realizado intervenciones ante universidades autorizadas para realizar la revalidación de grados y títulos con el fin de facilitar los procesos y requisitos.

A pesar de los esfuerzos ejecutados, la dificultad para el reconocimiento y la revalidación de títulos universitarios persiste como uno de los problemas más complejos para el ejercicio del derecho al trabajo en el país, dado que solo un 3% de personas venezolanas refieren haber logrado realizar estos trámites¹⁰¹.

¹⁰⁰ Banco Mundial (2019). Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú. Perú: Banco Mundial, p. 183. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32816/143724.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

¹⁰¹ Ibidem.

Desde la Defensoría del Pueblo consideramos que el Estado peruano aún mantiene como reto, implementar mecanismos legales y administrativos accesible que permitan a las personas refugiadas realizar los trámites que le faciliten su integración en el país, sin la necesidad de recurrir, para la validación de documentos, a las autoridades del país de origen, se debe recordar que se mantiene una obligación de simplificación administrativa, hacia la población refugiada.

1.5.3.3.- En materia educativa

a.- Dificultades para la inserción de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el sistema educativo peruano

Según la disposición 5.4.3 de la Resolución Ministerial N° 665-2018-MINEDU¹⁰², para la matrícula escolar puede presentarse la partida de nacimiento, pasaporte o cualquier otro documento reconocido por la autoridad migratoria. Si los NNA no cuentan con estos documentos al momento de la matrícula, pueden ser matriculados bajo la condición de que subsane la observación en un plazo de 45 días calendario.

El cambio introducido por esta disposición significa una flexibilización sobre los requisitos exigidos de forma previa para la matrícula de NNA extranjeros. **A pesar de lo que regula la Resolución referida, se han identificado casos en los que se ha solicitado la presentación del DNI para realizar la matrícula escolar de nacionales venezolanos.** Esta situación refleja la falta de difusión y coordinación sobre la regulación del proceso de matrícula por parte del Minedu, de las direcciones regionales de educación y de las unidades de gestión de educación local¹⁰³.

Otros obstáculos identificados para la inserción NNA extranjeros en el sistema educativo peruano son: i. la obtención de cupos en escuelas públicas, a pesar de las medidas tomadas por el MINEDU y la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) para ampliar las vacantes ofrecidas¹⁰⁴; y, ii. el desconocimiento del sistema educativo del país¹⁰⁵.

1.5.4. DISCRIMINACIÓN

La legislación peruana reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un derecho fundamental¹⁰⁶. Asimismo, tipifica como delito la discriminación y su incitación¹⁰⁷. A pesar de ello, resulta preocupante que se sigan presentando prácticas discriminatorias contra determinadas poblaciones, entre las que se encuentran los refugiados y migrantes.

¹⁰² Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/233520/RM_N_665-2018-MINEDU.pdf.

¹⁰³ Mediante Oficio N° 1474-2019-MINEDU/VMGI-DRELM-DIR, se informó que en el año 2019 se matricularon 82,386 estudiantes venezolanos a nivel nacional. De los cuales, más del 76% del total (62,880) se encuentra en Lima.

¹⁰⁴ En el año 2019, el MINEDU y la DRELM lanzaron la campaña "Lima aprende, ni un niño sin estudiar", mediante la cual se ofrecieron 10 000 vacantes en 94 colegios públicos de inicial y primaria para aquellos NNA que no estuvieran incluidos en el sistema educativo.

¹⁰⁵ Blouin, Cécile (Coord.) (2019). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF, p. 59. Disponible en: <https://cdn01.pucp.edu.pe/uploads/idehpucp/wp-content/uploads/2019/08/02195731/estudio-final-.pdf>.

¹⁰⁶ Ver: artículo 2.2 de la Constitución Política del Perú.

¹⁰⁷ Ver: artículo 323 del Código Penal.

El reforzamiento de prejuicios no genera más que la estigmatización de la población extranjera, al asociar la migración o la búsqueda de protección internacional con un hecho negativo y a los actores como personas relacionadas al quebrantamiento de la seguridad, el orden público y el bienestar social.

Dicha situación resulta particularmente preocupante si los mensajes discriminatorios provienen de un funcionario público, si se pretenden adoptar medidas que afectan a una determinada población sin mediar justificación alguna o si la difusión de información se realiza por medio de mensajes que tienden a resaltar la nacionalidad de la persona que genera la noticia.

Resulta lamentable indicar que, ante la creciente presencia de personas venezolanas en el país, esta población ha sido víctima de discursos públicos y actos de naturaleza discriminatoria, generando obstáculos para su inserción en el país. Entre las situaciones advertidas, podemos indicar las siguientes:

1.5.4.1. Gestión de la migración en gobiernos regionales y locales

a. Declaraciones públicas de representantes de gobiernos locales

Es importante recordar que el desempeño de la función pública debe realizarse en consideración y respeto a la Constitución y las leyes. Por ello, si un funcionario público realiza expresiones discriminatorias, acarrea consecuencias administrativas y penales. No obstante, durante el 2018, diversos representantes ediles expresaron lamentables declaraciones de índole xenóforo.

Un alcalde del centro del país expresó su interés de tener una “ciudad libre de venezolanos”, relacionando la presencia de las personas de esta nacionalidad con el crecimiento de la informalidad laboral en la zona, el comercio ambulante y los actos vandálicos, incluso con la muerte de un residente del lugar. Añadió que se encontraba evaluando una ordenanza que permita limitar la contratación de extranjeros en la zona¹⁰⁸.

Por otro lado, otro representante edil de la zona sur del país, exigió públicamente la salida de todos los ciudadanos venezolanos de su localidad. Ello, en atención a que supuestamente fueron personas de esta nacionalidad quienes cometieron un crimen.

Estos hechos no hacen más que advertir el desconocimiento de algunas autoridades, sobre el impacto de sus declaraciones públicas, así como las consecuencias jurídicas que pueden acarrear las mismas. En el primer caso, el Ministerio Público inició una investigación preliminar por el delito de discriminación e incitación a la discriminación.

b. Adopción de medidas legales discriminatorias

Las ordenanzas son los instrumentos legales mediante los cuales los gobiernos locales y regionales regulan las materias de su competencia; sin embargo, no pueden entrar en conflicto con lo establecido en la Constitución Política del Perú.

¹⁰⁸ CNN (30 de marzo de 2019), “Alcalde de Huancayo, Perú, busca que su Ciudad sea libre de venezolanos”. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/03/30/libre-venezolanos-alcalde-huancayo-peru-ciudad/>.

A pesar de ello, el gobierno regional de Cusco emitió la Ordenanza Regional N° 163-2019-CR/GRC.CUSCO¹⁰⁹ por medio de la cual se declaró de necesidad pública la priorización de la contratación de mano de obra regional local, calificando como infracción muy grave el despido de trabajadores peruanos para la inmediata contratación de personal extranjero en condiciones de subempleo e informalidad.

Si bien en el texto de la misma norma se destacan situaciones de informalidad y aprovechamiento por parte de empleadores hacia trabajadores extranjeros a quienes emplearían en condiciones por debajo de las legalmente establecidas, es preocupante que la autoridad regional haya optado por considerar dicha situación como competencia desleal en contra de los nacionales.

Al respecto, nuestra entidad se pronunció sobre los alcances de la referida norma¹¹⁰, señalando que afecta derechos fundamentales de toda persona, como el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de origen y el derecho al trabajo de las personas extranjeras, consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Además, le recordamos que, en el marco de la Política Nacional Migratoria 2017-2025, las entidades estatales –incluidos los gobiernos regionales y locales– tienen el deber de emprender acciones contra la discriminación y violencia hacia las personas migrantes.

c. Comités de Seguridad Ciudadana y la movilidad humana

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, los representantes de los gobiernos regionales, provinciales y distritales presiden el Comité Regional de Seguridad Ciudadana (CORESEC), el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana (COPROSEC) y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC).

Los mencionados Comités son instancias de diálogo y coordinación entre diversos actores involucrados en el diseño e implementación de políticas, planes, programas, directivas y actividades vinculadas a la seguridad ciudadana, en el ámbito distrital, provincial y regional.

Durante el año 2019, se pretendió utilizar estas plataformas para adoptar acuerdos que permitieran acciones de control y registro de personas venezolanas residentes en la zona. Cabe precisar que estas iniciativas partían de la falsa asociación entre el incremento de la tasa de criminalidad en el país y la presencia de personas extranjeras.

Ante estas iniciativas, la Defensoría del Pueblo intervino de diversas maneras, a través de sus participaciones en los Comités de Seguridad Ciudadana manifestando su oposición a la adopción de dichas medidas, así como enviando documentos oficiales a las autoridades que pretendían ejecutarlas. Un claro ejemplo de lo anteriormente indicado fue la iniciativa adoptada en Pisco, ciudad en la cual se pretendió realizar un empadronamiento a personas venezolanas, identificando su condición de permanencia en dicha localidad, argumentando para ello motivos de seguridad ciudadana.

¹⁰⁹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de julio de 2019.

¹¹⁰ Oficio No 567-2019-DP/OD-CUSCO de fecha 10 de mayo de 2019.

Ante esto, la Defensoría del Pueblo recomendó¹¹¹ disponer el cese de esta medida, la misma que fue adoptada, toda vez que existen autoridades migratorias nacionales competentes para el registro e identificación de la población extranjera en el país. De haberse ejecutado dicha actividad, habría atentado contra los derechos de igualdad y no discriminación y libre tránsito de esta población.

Lo expuesto evidencia la necesidad de un trabajo articulado entre las autoridades locales y regionales con el gobierno central, con la finalidad de que el Estado peruano brinde una respuesta coherente y articulada que facilite el proceso de inserción social de la población extranjera en el país.

1.5.4.2. Medios de comunicación y movilidad humana

Los mensajes transmitidos a través de los medios de comunicación tradicionales, así como en las redes sociales, tienen un impacto en la formación de la opinión pública, de ello, deviene la importancia de la responsabilidad de los comunicadores en la construcción del mensaje a transmitir.

Si bien es cierto, la transmisión de una noticia se debe realizar de manera imparcial y procurando recoger la mayor cantidad de información posible, se debe considerar que no resulta necesario, salvo excepciones, incluir el grupo étnico o la nacionalidad de las personas involucradas en la noticia, puesto que ello podría conllevar a reafirmar estereotipos negativos.

De la misma manera, es importante evitar las generalidades y no potencializar las informaciones negativas ni sensacionalistas, contrastando la información a través de fuentes institucionales¹¹².

Por otro lado, la difusión de noticias falsas confunde a la población e influye en el derecho del público a saber y en el de las personas a buscar y recibir información. Incluso algunas modalidades podrían dañar la reputación o instigar la violencia, la discriminación o la hostilidad hacia determinados grupos¹¹³.

Resulta importante tener en cuenta lo anteriormente señalado, toda vez que en los últimos meses del 2019 e inicios de 2020, se advirtió que algunos medios de comunicación resaltaban entre los titulares de las noticias la nacionalidad de la persona que cometía un hecho delictivo, no resultando relevante la misma, puesto que el sistema legal del país no realiza tratamiento diferenciado alguno entre nacionales y extranjeros. Por el contrario, dichos mensaje reforzaban en la población una idea negativa de la presencia de población extranjera en el Perú.

Sumado a ello, y tomando como base un lamentable hecho criminal acontecido en el segundo semestre del año 2019 en la capital del país, un medio de

¹¹¹ Mediante Oficio N° 1138-2019-DP/OD-ICA.

¹¹² Colegio de Periodistas de Cataluña, Manual de estilo sobre minorías étnicas, pág. 72-74. Disponible: <https://aulaintercultural.org/wp-content/uploads/2014/04/manualdeestilo.pdf>.

¹¹³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de la Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación Y Propaganda. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>.

comunicación escrita, publicó una caricatura que por medio de la sátira reafirma un estereotipo negativo hacia la población venezolana en el país.

Por último, las redes sociales y la rápida difusión de noticias falsas que indicaban que todas las personas venezolanas tenían SIS o que recibiría subsidios por parte del Estado, dificultan aún más su inserción social en el país y, a su vez, refuerzan brechas entre la población nacional y extranjera.

1.5.5. EXPULSIONES DEL PAÍS

En el 2019, se evidenció la rigurosidad de la respuesta al flujo migratorio con la implementación del “Plan Migración Segura 2019”, que consistió en la ejecución de operativos conjuntos entre la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú (PNP) y Migraciones. Se hicieron públicas cinco rondas de expulsiones, en las cuales se retornó a más de 200 venezolanos, con aviones facilitados por las Fuerzas Armadas de Perú.

Tabla N° 1
Rondas de expulsiones, 2019

Rondas	Fechas	Nº de expulsados	Motivo
Primera	29/04/2019	40	Brindar información falsa a Migraciones y/o permanencia irregular ¹¹⁴ .
Segunda	10/05/2019	50	Contar con antecedentes delictivos en Perú ¹¹⁵ .
Tercera	06/06/2019	40	Contar con antecedentes policiales y/o penales y/o ingresaron al país falseando información migratoria ¹¹⁶ .
Cuarta	08/08/2019	46	Contar con antecedentes y contravenir la norma migratoria ¹¹⁷ .
Quinta	25/09/2019	45	Contar con antecedentes y contravenir la norma migratoria ¹¹⁸ .

Fuente: Ministerio del Interior.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A través de las redes sociales, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento sobre los operativos y las intervenciones realizadas durante la quinta ronda de expulsiones. Ante ello nos apersonamos a la sede de la División de Extranjería de la PNP, donde se advirtió lo siguiente:

- Las personas habían sido intervenidas en horas de la mañana de ese mismo día.

¹¹⁴ Nota de Prensa N° 70-2019 del Ministerio del Interior del 29 de abril de 2019.

¹¹⁵ Nota de Prensa N° 80-2019 del Ministerio del Interior del 10 de mayo de 2019.

¹¹⁶ Nota de Prensa N° 99-2019 del Ministerio del Interior del 06 de junio de 2019.

¹¹⁷ Nota de Prensa N° 129-2019 del Ministerio del Interior del 08 de agosto de 2019.

¹¹⁸ Nota de Prensa N° 153-2019 del Ministerio del Interior del 25 de setiembre de 2019.

- Las intervenciones se motivaron en hallazgos de fiscalizaciones migratorias y trabajo de inteligencia con los grupos Terna¹¹⁹.
- Se intervino a 48 personas de nacionalidad venezolana.
- Las personas se encuentran en las áreas comunes de dicha dependencia, no se encuentran enmarcadas y mantienen comunicación con sus familiares (en algunos casos abogados).
- Se habilitaron diversos espacios para realizar las entrevistas para los informes policiales.
- El personal de Migraciones, que se encontraba en la sede policial, era insuficiente para realizar las entrevistas y las corroboraciones sobre la situación migratoria a tantos intervenidos.

Además de ello se identificó a personas que, si bien no habían sido intervenidas, deseaban retornar a su país en el vuelo habilitado para fines de expulsión.

De la misma manera, la intervención defensorial permitió identificar casos de personas que, si bien se encontraban en situación migratoria irregular, no debían ser expulsadas debido al arraigo que tenían en el país, como esposa e hijos.

Bajo este contexto es importante tener en cuenta lo siguiente:

a. Las garantías del debido proceso en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores

El SIDH establece algunas garantías procesales mínimas en el marco de los procesos migratorios¹²⁰, entre las cuales podemos destacar:

- Derecho a recibir una comunicación previa y detallada del procedimiento para la determinación de su situación jurídica y, en caso de que la persona sea detenida o retenida, a ser informada de las razones de su detención y notificada sin demora del cargo o cargos formulados contra ella.
- Derecho a ser llevada, en caso de ser detenida o retenida, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá ser condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio. Derecho a ser oído sin demora, a contar con un tiempo razonable y los medios adecuados para la preparación de su defensa y a reunirse libremente y en forma privada con su defensor.
- Derecho a que los procedimientos migratorios sean llevados por un adjudicador competente, independiente e imparcial.
- Derecho a un traductor y/o intérprete libre de cargos.
- Derecho a representación letrada o legal.
- Derecho a que la decisión que se adopte sea debidamente motivada

¹¹⁹ El Grupo Terna es la Unidad de Inteligencia Táctica Operativa Urbana, que forma parte de la División de Operaciones Especiales "Escuadrón Verde" de la Policía Nacional del Perú. Sus operativos tienen como característica el trabajo en grupos pequeños de efectivos policiales, y el uso del camuflaje para la vigilancia de las calles.

¹²⁰ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Movilidad Humana, Estándares Interamericanos, págs. 152- 162. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>.

- Derecho a ser notificado de la decisión que se adopte en el marco del procedimiento.
- Derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos.
- Derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular.

Un punto importante es que la decisión de expulsión no puede comprometer la vida de la persona, es decir, no se le puede devolver directa o indirectamente a un Estado en donde su vida, libertad o integridad pueda correr algún tipo de riesgo. Así, se debe entender como un estándar internacional de obligatorio cumplimiento la No expulsión de personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiados, salvo la excepción prevista en el Art. 32 de la Convención de 1951; lo cual deberá ser determinado únicamente por la autoridad de protección de personas refugiadas aplicando salvaguardas sustantivas y procesales con el propósito de evitar expulsiones arbitrarias.

Cabe precisar que este criterio se aplica a refugiados reconocidos y solicitantes de la condición de refugiados en atención del carácter declarativo del reconocimiento¹²¹ y a que estas personas ya han sido admitidas al Sistema de Determinación de Estatuto de Refugiados y no existe una denegatoria formal de su reconocimiento cumpliendo con las reglas del debido proceso.

Por su parte, la norma migratoria peruana establece tres tipos de sanciones: la multa, salida obligatoria y la expulsión. Y el reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 establece etapas del procedimiento administrativo sancionador: i) la etapa preliminar de investigación, ii) procedimiento sancionador y iii) la ejecución de la sanción. Si bien también autoriza la retención policial durante la etapa preliminar de investigación (artículo 200.4) y para la ejecución de la sanción (artículo 212.2), debe destacarse que la vigencia de estas disposiciones se encuentra suspendida hasta la regularización del procedimiento para realizar dichas retenciones.

Dentro de la etapa del procedimiento sancionador, existen fases, las mismas que se encuentran establecidas por norma y entre las que podemos indicar:

- **Fase Instructiva**, se inicia con la notificación del presunto infractor.
- **Descargos del infractor**, cuenta con un plazo de **5 días hábiles** contados luego de la notificación que determina el inicio de procedimiento sancionador.
- **Fase sancionadora**, inicia con la recepción del informe y culmina con la emisión de la resolución que dispone la imposición de la sanción o que desestima los cargos imputados inicialmente.
- **Recurso administrativo**, en caso de que la resolución expedida en la fase anterior disponga la imposición de una sanción, se podrá interponer

¹²¹ Una persona no adquiere la condición de refugiada en virtud del reconocimiento; sino que se le reconoce en virtud de que ha sido determinado que es refugiada. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Pacheco Tineo señaló que "Por este motivo (el carácter declarativo), las personas solicitantes de la condición de refugiado se encuentran beneficiadas con el marco de protección del derecho internacional de refugiados en lo que respecta a derechos como la no devolución o la expulsión" (Párrafo 145).

un recurso de apelación en un plazo de **15 días hábiles** posteriores al día siguiente de producida la notificación. De no presentarse recurso alguno, la decisión queda firme.

Considerando lo expuesto, se puede indicar que las diversas etapas que conforma el procedimiento sancionador migratorio deben ser respetadas, puesto que de lo contrario se vulnera el derecho al debido proceso.

b. Prohibición de expulsiones colectivas

La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 22, inciso 9, entre otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, establece la prohibición de expulsión colectiva.

En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que el carácter colectivo de una expulsión se entiende como una decisión en la cual no se ha realizado un análisis objetivo e individualizado de cada persona extranjera, por lo cual resulta ser una decisión arbitraria¹²².

Podemos concluir que cada sanción de expulsión impuesta debe ser el resultado de un estricto análisis individual del caso, considerando los diversos factores personales que puedan colocar en riesgo la vida, libertad o seguridad de la persona, en caso se ejecute el retorno a su país.

c. Ponderación entre la infracción y la sanción

En el caso *Mesquita Oliviera*¹²³, el Tribunal Constitucional (TC) peruano señala que corresponde al Estado peruano garantizar el ejercicio legítimo y compatible de bienes jurídicos, que para el caso en concreto fueron la protección de la unidad familiar y los intereses estatales relacionados a la política migratoria, debiendo para ello realizar una rigurosa ponderación.

De lo indicado por el TC podemos concluir que es responsabilidad del Estado realizar un análisis del impacto de la medida administrativa sancionadora que pretende imponer, en el ejercicio de los otros derechos de la persona sancionada, así como en los de su familia.

Bajo este entendido, resulta preocupante que debido al corto periodo transcurrido entre la intervención y la ejecución de la sanción (menos de 24 horas), en el marco de las expulsiones públicas realizadas durante el año 2019, el administrado no haya tenido el tiempo ni los recursos necesarios para ejercer de manera efectiva su derecho a la defensa y acceso a una defensa técnica, colocándolo así en situación de indefensión.

Se debe tener en cuenta que la ejecución de una expulsión no solo afecta a la persona retornada, sino también a su entorno familiar. Situación que se agrava en caso de personas solicitantes de refugio, ya que se estaría vulnerando el principio de No Devolución, recogido en diversos instrumentos internacionales.

Finalmente, nos preocupa que hasta la fecha de cierre de este informe, Migraciones no haya remitido información sobre los procedimientos

¹²² Idem, pág. 138.

¹²³ EXP. No 02744-2015-PA/TC, párr. 34.

sancionadores de las personas expulsadas en los mencionados operativos públicos, lo que resulta una contravención al deber de colaboración con nuestra entidad.

1.5.6. RIESGOS DE APATRIDIA PARA LOS HIJOS DE PERSONAS VENEZOLANAS

Como se indicó, según la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, las personas apátridas son aquellas que no son consideradas nacionales por ningún Estado conforme a su legislación (en sentido legal y práctico)¹²⁴. La carencia de nacionalidad es una violación compleja de derechos humanos, que afecta su dignidad, limita el ejercicio de sus derechos más básicos, e invisibiliza a las personas que poseen esta condición frente al Estado y a la sociedad.

Aunque a nivel regional las poblaciones de apátridas no son comunes por el uso extendido del *ius soli* (nacido en el territorio) como criterio de otorgamiento de nacionalidad por la mayoría de los países, sí existen ciertas legislaciones que contienen criterios complejos que dificultan el acceso a la nacionalidad a los hijos e hijas de personas extranjeras. Uno de ellos es Colombia, que en su legislación exige la acreditación del domicilio de uno de los padres para otorgar la nacionalidad a hijos de personas extranjeras nacidos en su territorio.

La regulación referida ha sido criticada por años por el riesgo de apatridia al que expone a los hijos de no nacionales que nacen en Colombia. Ello se vio materializado con los hijos e hijas de personas venezolanas nacidos en territorio colombiano desde el inicio del desplazamiento de personas venezolanas. A octubre de 2019, se calculaba que aproximadamente 24 000 de estos niños y niñas se encontraban en riesgo de apatridia¹²⁵.

Para revertir la situación, en 2019 se aprobó la Ley 1997 mediante la cual se presume “la residencia y el ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular” con el fin de facilitar el acceso a la nacionalidad colombiana de sus hijos nacidos entre 2015 y 2021.

De forma posterior, en enero de este año, la Corte Constitucional de Colombia amplió el criterio de la Ley 1997 de 2019 al determinar que, frente a situaciones de riesgo de apatridia o apatridia para niños y niñas nacidos en territorio colombiano (independientemente de la condición migratoria o nacionalidad de los padres), las autoridades de registro deben otorgar la nacionalidad sea por nacimiento o por adopción¹²⁶.

Tanto la Ley referida como la sentencia significan un avance para el otorgamiento de la nacionalidad a los hijos e hijas de personas extranjeras. No obstante, aún se requiere precisar su aplicación en el registro de nacimiento a nivel consular, teniendo en cuenta que muchas personas

¹²⁴ Artículo 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006>.

¹²⁵ ACNUR. Colombia toma medidas para garantizar que los niños y niñas hijos de padres venezolanos no se conviertan en apátridas. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/8/5d4974604/colombia-toma-medidas-para-garantizar-que-los-ninos-y-las-ninas-hijos-de.html>.

¹²⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-006/20. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-006-20.htm>.

venezolanas con hijos e hijas nacidas en Colombia continuaron su proceso de movilidad antes de la vigencia de dichas disposiciones.

Es así como desde la Defensoría del Pueblo hemos identificado 14 casos de niños y niñas en riesgo de apatridia, nacidos en Colombia, que ingresaron al país. Sus edades oscilaban entre los 6 días y 10 meses de nacidos. Según la información proporcionada por los padres, no cuentan con la información necesaria que permita el registro de sus hijos como venezolanos.

Cabe precisar que los certificados de nacidos vivos emitidos en Colombia no cuentan con la anotación “no válido para acreditar la nacionalidad”, como si está señalado en los Registros Civiles de Nacimiento. Ello ha generado en los padres, la idea de que sus hijos e hijas cuentan con la nacionalidad colombiana.

Asimismo, se logró identificar a 39 niños y niñas nacidos en Venezuela que solo contaban con certificado de nacido vivo, esto se debería- según indican los padres- a que, al acudir a la autoridad correspondiente de los registros civiles, se les habría indicado que no hay tinta, papel o electricidad, por lo cual no se realizó el registro correspondiente.

En el caso peruano, como el segundo país de América Latina con mayor presencia de personas venezolanas a la fecha, resalta la ausencia de información oficial sobre el número de niños y niñas en riesgo de apatridia provenientes de Colombia que ingresaron antes de 2019, así como aquellos niños y niñas que nacieron en Venezuela, pero no lograron ser registrados antes de abandonar este país. A ello debe sumarse la ausencia de procedimientos de determinación de la condición de apatridia en el país.

Desde la Defensoría del Pueblo, consideramos vital que se establezcan de forma inmediata medidas para la identificación de los hijos e hijas de personas venezolanas en riesgo de apatridia que se encuentran en Perú; y se implementen mecanismos de colaboración con Colombia para su registro y el otorgamiento de la nacionalidad colombiana.

Si ello resultara inviable, es importante recordar que, en virtud de sus obligaciones estatales, Perú tiene el deber de determinar la condición de apatridia de estos niños y garantizarles los derechos contenidos en la Convención de 1954, así como ofrecerles protección internacional de acuerdo a sus circunstancias.

1.5.7. NECESIDAD DE UN PROCESO DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

El DL N° 1350 incorpora en su Título Preliminar el principio de formalización migratoria¹²⁷, según el cual se favorece y promueve la formalización de las personas extranjeras que ingresen y deseen residir en Perú. Asimismo, reconoce el valor de la regularización migratoria como acción clave para la garantía de derechos humanos de las personas, especialmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad en su política migratoria¹²⁸.

¹²⁷ Artículo XII del Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones.

¹²⁸ De acuerdo a lo regulado en el artículo XII del D.L. N° 1350 y lo contenido en el enfoque de inclusión social de la Política Nacional Migratoria 2017-2025, aprobada por Decreto Supremo N° 015-2017-RE.

Para la implementación del principio, su artículo 36° indica que los extranjeros en situación irregular podrán solicitar su regularización migratoria de acuerdo con lo regulado en el Reglamento. Las disposiciones del Reglamento sobre la regularización migratoria se encuentran contenidas en el Título IX. Así, se prevén tres tipos de acciones que la autoridad migratoria puede utilizar para llevar a cabo la regularización:

- i) Simplificación y agilización de trámites administrativos para el paso de situación irregular a regular;
- ii) Adoptar las medidas que sean necesarias sobre el cobro de multas y tasas por trámites, que podrían llegar a reducciones significativas o incluso exoneraciones en el caso grupos en situación de vulnerabilidad; y
- iii) Celebración de convenios y acuerdos de colaboración con organismos públicos y privados¹²⁹.

La autoridad encargada de determinar las condiciones, plazos y requisitos para ello es Migraciones¹³⁰. Asimismo, se le delega el desarrollo e implementación de programas de regularización específicos y masivos en atención a las necesidades que se presenten en el país, así como en el marco de convenios celebrados con otros países¹³¹.

La Defensoría del Pueblo reconoce el valor de las disposiciones citadas, que representan una evolución positiva respecto a las limitaciones existentes en la anterior Ley de Extranjería (Decreto Legislativo N° 703)¹³². Sin embargo, deseamos llamar la atención sobre la ausencia de disposiciones que creen, implementen y operativicen los programas de regularización a los que se refiere la norma tras más de tres años de su emisión.

La falta de acción por parte del Estado contrasta con la dura realidad que enfrentan miles de migrantes en territorio peruano para mantener su condición migratoria regular, o regularizarse si se encontraran en situación irregular. Un caso emblemático por referir es el de los padres y madres extranjeros cuyos hijos e hijas son peruanos.

Evidentemente, en virtud de la unidad familiar y el interés superior del niño, los padres y madres extranjeros que se encontraran en situación irregular deberían poder acceder a procedimientos simplificados y accesibles económicamente para obtener una calidad migratoria. Sin embargo, dada la ausencia de disposiciones sobre regularización migratoria, se enfrentan día a día al riesgo de ser sancionados y separados de sus hijos.

Aunque se han conocido casos en los que padres y madres extranjeros con hijos e hijas peruanos salen del territorio nacional y reingresan para mantener su condición migratoria regular, hay migrantes de ciertas nacionalidades para los cuales esto no es una posibilidad. Ese es el caso de las personas venezolanas, que de salir de territorio peruano requerirían

¹²⁹ Según lo dispuesto en el artículo 218 del Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

¹³⁰ Artículo 221 del Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

¹³¹ Artículo 225 del Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

¹³² Para más información sobre las limitaciones que existían para la regularización migratoria de extranjeros en el país cuando aún estaba vigente el Decreto Legislativo N° 703, revisar: Defensoría del Pueblo (2014). Informe N° 009-2014-DP/ADHPD [Serie de Informes de Adjuntía], pp. 90-94. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-009-2014-DP-ADHPD.pdf>.

el trámite de una visa para su reingreso regular al país, lo cual representa altos costos económicos y de tiempo.

Resulta más que evidente que la regularización migratoria es un mecanismo que facilitaría la inserción económica y social de la persona extranjera en el país, teniendo un impacto positivo en la economía nacional.

1.5.8. ACTUALIZACIÓN DEL TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE MIGRACIONES Y DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

La Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento del D.L. N° 1350¹³³ dispuso la actualización del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) por parte de las autoridades migratorias en un plazo no mayor de 60 días hábiles, a la fecha de cierre de este informe, ninguna de las entidades involucradas ha procedido a realizar dicha actualización.

En el caso de Migraciones, la entidad sigue aplicando el TUPA elaborado en el marco de la anterior Ley de Extranjería, la cual no contenía un enfoque de protección de derechos, y por el contrario era muy restrictiva.

Esta falta de adecuación genera efectos operativos, puesto que, para los trámites administrativos como el cambio de calidad migratoria, aún se requiere la presentación de pasaporte, documento que no es de fácil acceso en el caso de ciudadanos venezolanos.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, tampoco ha cumplido con actualizar su TUPA a las nuevas disposiciones del D.L. 1350, siendo urgente y necesario que precise y publique los requisitos, costos y plazos para gestionar la calidad migratoria humanitaria y su prórroga, así como el procedimiento de determinación de la condición de refugiado y procesos administrativos asociados como, por ejemplo, la autorización de viaje para refugiados reconocidos, la reunificación familiar, la emisión de documentos de viaje, entre otros.

El contar con un TUPA actualizado permitirá a los administrados tener información cierta sobre los requisitos y plazos de los procedimientos administrativos, de lo contrario no se brindarían las garantías para el ejercicio de los derechos de las personas refugiadas y migrantes.

¹³³ Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

CAPÍTULO II: LA POBLACIÓN VENEZOLANA REFUGIADA Y MIGRANTE EN EL CONTEXTO COVID-19

Mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se declaró Estado de Emergencia Nacional debido a las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. Entre las medidas adoptadas se encontró el aislamiento social obligatorio, lo cual generó la suspensión de labores presenciales de diversa índole en instituciones públicas y privadas.

Debido a la importancia de la naturaleza de las funciones que desempeña la Defensoría del Pueblo, más aún en un Estado de Excepción, se reforzó las líneas de atención virtual de la institución, ello con la finalidad de garantizar a la población, los mecanismos de comunicación en caso de considerar que sus derechos se ven vulnerados.

Es así que podemos señalar que en el periodo comprendido entre el 16 de marzo y el 7 de mayo de 2020, la Defensoría del Pueblo realizó 194 atenciones en favor de población venezolana, siendo la mayor parte consultas (165).

La principal problemática identificada se encuentra relacionada a amenazas o ejecuciones arbitrarias e ilegales de desalojos, así como al corte de servicios básicos (84.5%). La mayoría de estas comunicaciones se realizaron con la Oficina Defensorial de Lima y La Libertad.

2.1. PRONUNCIAMIENTOS DEL SISTEMA UNIVERSAL Y SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTO COVID-19

Los órganos de protección de derechos humanos han emitido pronunciamientos en los que se brindan recomendaciones a los Estados partes y recordatorios de las obligaciones que tienen en el marco de la emergencia sanitaria que venimos afrontando. En esta oportunidad, solo se analizarán los pronunciamientos que se han emitido con relación a las personas en movilidad internacional, referidos principalmente al acceso al territorio, derecho a la salud y vivienda, así como situación de personas extranjeras en los países de acogida.

a.- Acceso al territorio y devolución forzosa de personas en necesidad de protección internacional y migrantes

El 03 de marzo de 2020, ACNUR presentó el documento “Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19”¹³⁴. A través de este, señala que, aunque los Estados tienen la facultad soberana sobre la regulación de la entrada de extranjeros a sus territorios, esta facultad no puede: i) impedir que las víctimas de persecución soliciten asilo o ii) transgredir el principio de no devolución con la expulsión forzosa de una persona en necesidad de protección internacional.

¹³⁴ ACNUR (2020). Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19. Publicada el 16 de marzo. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5e74e29a4.html>.

Así, si bien durante la emergencia sanitaria los Estados podrán prever medidas para la gestión de la salud pública en el control del ingreso de personas en necesidad de protección internacional (como chequeos, cuarentenas preventivas tras autorizar su ingreso, entre otras), estas no podrán denegar el acceso al territorio solo con base en riesgos para la salud. Se debe cumplir con el examen independiente de las situaciones de riesgo que se presente, de forma que se garanticen tanto el derecho al asilo como el principio de no devolución.

Por otro lado, la Red de las Naciones Unidas sobre Migración presentó una declaración sobre la devolución forzosa de migrantes en el marco del COVID-19, el 13 de mayo¹³⁵. La Red solicitó la suspensión de las devoluciones forzosas de migrantes como respuesta al COVID-19, resaltando los riesgos para la salud que estas representan, la presión sobre los países de origen y sus sistemas sanitarios que provocan, y riesgos adicionales relacionados a las rutas de retorno a los que se ven expuestos los migrantes devueltos (trata de personas, desplazamientos, carencias económicas, entre otras).

b.- Situación de personas extranjeras en países de acogida

A nivel del Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH), el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y la Relatora Especial sobre Trata de Personas¹³⁶ expresaron que frente al COVID-19 y para garantizar los derechos de los migrantes y las víctimas de trata de personas, los Estados deben: i) regularizar a los migrantes en situación irregular para garantizar su acceso a servicios de salud; ii) simplificar procesos para la emisión de permisos de trabajo a extranjeros que trabajen o participen en programas de formación, iii) adoptar medidas que respondan a la situación de especial riesgo de contagio que enfrentan migrantes indocumentados, víctimas de trata de personas y solicitantes de asilo; iv) en materia de vivienda, prestar atención a las instalaciones abarrotadas y prever centros alternativos de albergue.

Entre otras medidas a tomar en consideración en relación a las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW) y el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, han señalado a través de una nota de orientación conjunta: i) la necesidad de considerar a los trabajadores migratorios en las políticas y planes nacionales de respuesta al COVID-19; ii) la garantía de acceso a programas sociales para los trabajadores migratorios y sus familias; iii) la necesidad de implementación de medidas para integrar a los profesionales de la salud migrantes en los sectores que lo requieran para combatir el COVID-19; y v) garantizar el acceso a educación de los hijos de los trabajadores migratorios; entre otras¹³⁷.

¹³⁵ ONU (2020). La devolución forzosa de migrantes debe suspenderse en periodos de COVID-19. Declaración de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración. Publicada el 13 de mayo. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25882&LangID=S>.

¹³⁶ ONU (2020). Expertos de Naciones Unidas piden a los gobiernos que ante la amenaza del COVID-19 tomen medidas urgentes para proteger a los migrantes y las víctimas de la trata de seres humanos. Comunicado del 03 de abril. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=S>.

¹³⁷ CMW y Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (2020). Joint Guidance Note on the Impacts of the COVID-19 Pandemic on the Human Rights of Migrants. Adoptada el 26 de mayo. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf>.

c.- Derecho a la salud

El comunicado conjunto de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ACNUR y la Organización Mundial de la Salud (OMS) del 31 de marzo¹³⁸, y el comunicado de prensa de la CIDH y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) sobre la protección de los derechos de las personas migrantes, refugiadas, y desplazadas frente a la pandemia del 17 de abril¹³⁹, llaman la atención sobre la necesidad de garantizar el acceso a servicios de salud para estas poblaciones, así como incluirlos en las respuestas que articulen los Estados para mitigar la propagación del virus.

La CIDH y su REDESCA enfatizaron especialmente la necesidad de eliminar las barreras que impidan o generen temor en las personas migrantes, refugiadas o desplazadas de acercarse a los servicios de salud a su disposición (como el temor de ser identificados y deportados en el caso de encontrarse en situación irregular).

d.- Derecho a la vivienda

En el mismo Comunicado de prensa de la CIDH y su REDESCA sobre la protección de los derechos de las personas migrantes, refugiadas, y desplazadas frente a la pandemia del 17 de abril, se recomienda a los Estados "Establecer protocolos e implementar los ajustes necesarios para crear las condiciones adecuadas en albergues, estaciones, casas de acogida, instalaciones semejantes a campos o asentamientos y otras estructuras destinadas a la acogida o estadía de personas migrantes y refugiadas, considerando las exigencias sanitarias y de higiene para la protección contra la propagación del COVID-19 y otras enfermedades"¹⁴⁰.

Por otra parte, en su nota de orientación sobre la falta de vivienda¹⁴¹, la Relatora, sobre el derecho a una vivienda adecuada, señala que este derecho no está sujeto a suspensión durante los estados de emergencia. Frente a las medidas de aislamiento social adoptadas por muchos gobiernos y las recomendaciones de "quedarse en casa" como medida de prevención de contagio, el contar con una vivienda adecuada y la protección contra los desalojos se vuelve fundamental. Por ello, los Estados deberían garantizar que las personas se encuentren protegidas contra desalojos mientras dure la emergencia sanitaria internacional.

En el caso de trabajadores migratorios, resalta que, si estos viven en sus lugares de trabajo o en viviendas provistas por sus empleadores, los Estados deben velar porque puedan permanecer en dichas viviendas de forma gratuita o con una renta que les sea posible cubrir. Si los empleadores

138 ACNUDH, OIM, ACNUR y OMS (2020). Los derechos y la salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben protegerse en la respuesta al COVID-19. Comunicado de prensa conjunto del 31 de marzo. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-mx/noticias/press/2020/3/5e83b3bf4/los-derechos-y-la-salud-de-las-personas-refugiadas-migrantes-y-apatridas.html>.

139 CIDH (2020). La CIDH urge a los Estados proteger los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas frente a la pandemia del COVID-19. Comunicado de prensa del 17 de abril. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/077.asp>.

140 Ibidem.

141 ONU (2020). COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions. Nota emitida el 28 de abril por la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf.

no estuvieran en capacidad con proveer vivienda a los trabajadores migratorios, el Estado tiene el deber de ofrecerles un espacio seguro para su estancia mientras dure la emergencia.

2.2. ANÁLISIS DE LAS NORMAS EMITIDAS EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

Con la finalidad de mitigar el impacto de la pandemia en el país, el Estado peruano declaró el estado de emergencia nacional a partir del 16 de marzo mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Entre las medidas dictadas en esta norma se encuentran, además, el cierre temporal de fronteras; la suspensión de los servicios de transporte terrestre, aéreo y fluvial; la suspensión de derechos como la libertad de reunión y de tránsito; el aislamiento social obligatorio; restricciones a las actividades comerciales; entre otras.

Con el fin de reforzar lo dispuesto, se emitió el Decreto Legislativo N° 1458, que establece las infracciones a imponer a las personas que incumplan las disposiciones del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. La reglamentación y la determinación del monto de las multas por las infracciones se dio a través del Decreto Supremo N° 006-2020-IN. Así, las multas pueden ir del 2% de una UIT por no respetar el metro de distancia obligatorio, al 10% de una UIT por no respetar la inmovilización nacional en los horarios establecidos por el gobierno, o no contar o rehusarse a identificarse ante el requerimiento de miembros de la PNP o las Fuerzas Armadas.

Estas medidas transformaron profundamente la dinámica social y económica del país. En un esfuerzo por mitigar los efectos negativos del COVID-19, el Ejecutivo emitió algunas normas complementarias para la atención específica de la población en el actual contexto, siendo necesario analizar algunas de ellas, ya que afectan de manera directa a las personas extranjeras en el país.

2.2.1. DECRETO LEGISLATIVO N° 1466, QUE APRUEBA DISPOSICIONES PARA FORTALECER Y FACILITAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL INTERCAMBIO PRESTACIONAL EN SALUD EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, QUE PERMITAN LA ADECUADA Y PLENA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE SALUD PARA LAS PERSONAS CONTAGIADAS Y CON RIESGO DE CONTAGIO POR COVID -19

Es preciso indicar que el Decreto Legislativo N° 1466 se emitió en el marco de la Ley N° 31011, en mérito del cual, el Congreso de la República delegó facultades al Poder Ejecutivo, para expedir normas en materia de salud, para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

El Decreto Legislativo N° 1466 tiene por finalidad dictar disposiciones para el intercambio prestacional en salud, para la adecuada y plena prestación de los servicios de prevención y atención de salud para las personas contagiadas y con riesgo de contagio por COVID -19 y garantizar una adecuada cobertura de prestación de salud a todas las personas en el territorio nacional.

En ese contexto, habilita la posibilidad que las personas refugiadas y migrantes puedan acceder a prestaciones de servicios de salud

presentando diversos documentos como: carné de extranjería, pasaporte, permiso temporal de permanencia, carné de solicitante de refugio; inclusive, habilita la posibilidad de presentar cualquier otro documento que permita acreditar su identidad.

A la par, faculta al SIS a afiliar de manera excepcional y temporal al régimen subsidiado a las personas peruana y extranjeras residentes o no, que se encuentren en el territorio nacional y que no cuenten con un seguro de salud, siempre que se encuentre con el diagnóstico o la sospecha de diagnóstico de COVID -19.

Es decir, la persona extranjera que cuenta con un diagnóstico presuntivo o confirmatorio de COVID-19, deberá ser afiliada al SIS subsidiado de manera directa y temporal, representando un avance el reconocimiento de otros documentos de identidad diferentes al carné de extranjería; quedando aún pendiente la respuesta del Estado para las personas extranjeras en el país que no cuentan con documento de identidad alguno.

Si bien ello representa un avance, debemos mencionar que en el periodo comprendido entre el inicio del Estado de Emergencia y el 7 de mayo, la Defensoría del Pueblo recibió 4 quejas debido a la falta de atención médica de personas venezolanas que presentaban un cuadro de COVID-19.

2.2.2. DECRETO DE URGENCIA N° 038-2020, QUE ESTABLECE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS CAUSADOS A LOS TRABAJADORES Y EMPLEADORES ANTE EL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS

Lo trascendental del Decreto de Urgencia N° 038-2020 estriba en que permite, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, la aplicación de la suspensión perfecta de labores, de forma excepcional, lo cual implica el cese temporal de la prestación laboral por parte del trabajador, y consecuentemente, la suspensión de la obligación del empleador de pagar la remuneración.

Las normas laborales dictadas en el marco de la emergencia sanitaria facultaron, en un inicio, a la aplicación del trabajo remoto y la licencia con goce de haber. No obstante, este decreto de urgencia dispone que, si la naturaleza de las actividades del empleador o la afectación económica que presenta a la fecha en que entró en vigencia la norma en discusión, no le permiten aplicar dichas figuras jurídicas, puede implementar las medidas necesarias con el objetivo de preservar la relación laboral y la remuneración.

Y, excepcionalmente, el empleador tiene la posibilidad de acogerse a la suspensión perfecta de labores, debiendo para ello motivar su decisión, dirigiendo una comunicación al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la misma que podrá ser verificada posteriormente por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

La autoridad fiscalizadora laboral tiene un plazo de 30 días para verificar la información brindada por el empleador, debiendo emitir una resolución, si ello no sucede, se aplica el silencio administrativo positivo, es decir, la aprobación automática de la solicitud de suspensión perfecta de labores, en perjuicio de los trabajadores, lo que en la práctica y realidad beneficia

al empleador si consideramos que en el Perú se cuenta con menos de 700 inspectores de trabajo a nivel nacional.

Si bien esta norma es de aplicación general para nacionales y extranjeros, debemos considerar que la misma impacta de sobre manera en el reducido número de personas venezolanas que han tenido la oportunidad de incorporarse al mercado laboral formal.

2.2.3. DECRETO SUPREMO N° 068-2020-PCM, DECRETO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO SUPREMO NO 051-2020-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 044-2020-PCM, POR LAS GRAVES CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA DE LA NACIÓN A CONSECUENCIA DEL COVID- 19 Y RESOLUCIÓN MINISTERIAL 097-2020-PCM, QUE APRUEBA LOS “LINEAMIENTOS PARA EL TRASLADO Y CUARENTENA DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN FUERA DE SU DOMICILIO HABITUAL, COMO EFECTO DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO SOCIAL POR LA EMERGENCIA NACIONAL POR EL COVID-19”

El Decreto Supremo N° 068-2020-PCM tuvo como objetivo dictar medidas adicionales para proteger eficientemente la vida y la salud de la población, entre estas se encontraba la de autorizar, de manera excepcional, por razones humanitarias y previa coordinación con el gobierno regional que corresponda, el transporte interprovincial de pasajeros, por medio terrestre y aéreo no comercial, que se encuentren fuera de su residencia o lugar de trabajo habitual, a consecuencia de la aplicación de las disposiciones de inmovilización social, encargando a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), dictar las medidas complementarias para ejecutar el traslado humanitario de las personas que se encontraban varadas en las regiones a nivel nacional.

Poco después, la PCM publicó la norma que aprobó los “Lineamientos para el traslado y cuarentena de personas que se encuentren fuera de su domicilio habitual, como efecto de las medidas de aislamiento social por la emergencia nacional por el COVID 19”. Del artículo 1.1. de la Sección I de los Lineamientos, referida a la identificación de personas con necesidad de traslado, se menciona que el requerimiento del DNI de la persona beneficiaria, documento exclusivo de nacionales, excluyendo así a las personas extranjeras.

Si bien es cierto se ha tomado conocimiento que algunos gobiernos regionales habrían trasladado a personas extranjeras en el marco de los mencionados lineamientos, resulta preocupante que no hayan sido incluidos de manera expresa en la norma, generando discrecionalidad en la toma de decisiones.

Es importante tener en cuenta que la medida de inmovilización social viene afectando a toda la población de manera indiferenciada, por lo que, la mencionada exclusión podría agravar la situación de vulnerabilidad de la población refugiada o migrante en el país, especialmente de aquellos que forman parte del grupo de riesgo del COVID-19.

2.2.4. RESOLUCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES

Desde el inicio del Estado de Emergencia, Migraciones ha emitido una serie de normas que han procurado atender diversas situaciones administrativas que deben afrontar las personas extranjeras en el país.

a. Sobre la suspensión de sanciones

El pasado 16 de marzo, la autoridad migratoria emitió la Resolución de Superintendencia N° 100-2020-MIGRACIONES, por medio de la cual suspende las sanciones administrativas por el plazo de 15 días calendario para aquellas personas con infracción migratoria por exceso de permanencia al momento de salir del país, así como para los que hayan ingresado a territorio nacional sin realizar control migratorio, medida que fue prorrogada hasta la culminación del Estado de Emergencia. Sin embargo, mediante Resolución N° 123-2020-MIGRACIONES, de fecha 11 de mayo de 2020, se dejó sin efecto.

Entre los considerandos de la última norma mencionada, se indica que la adopción de dicha medida respondería a la necesidad de seguir ejerciendo la facultad sancionadora, para así coadyuvar a mitigar los actos que afecten al orden público, orden interno, seguridad nacional o seguridad ciudadana, puesto que habrían advertido que personas extranjeras estarían realizando actos que atentan contra las medidas adoptadas en el marco del Estado de Emergencia.

Desde la Defensoría del Pueblo, se considera desproporcionada la última medida adoptada, toda vez que, si bien busca sancionar a aquellas personas que incumplen las medidas sanitarias establecidas, también afecta a aquellas personas que hayan ingresado al país con la finalidad de buscar protección internacional y que debido al cierre de fronteras no hayan tenido la oportunidad de registrar su ingreso, así como tampoco solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado debido a la falta de atención de las oficinas correspondientes.

Es importante acotar que esta facultad tiene como fin imponer sanciones frente a infracciones migratorias, no perseguir o sancionar actos delictivos, funciones que corresponden al sistema penal del país. Como se ha manifestado en reiteradas ocasiones, el uso de la autoridad migratoria para la persecución de ilícitos penales no solo desnaturaliza su potestad sancionadora administrativa, sino que también puede conllevar a prácticas vulneradoras de derechos y a la promoción de actitudes xenofóbicas que criminalizan la migración¹⁴².

b. Procedimientos y plazos administrativos

En atención a las medidas adoptadas para mitigar la expansión del COVID-19, Migraciones dictó una serie de disposiciones con el fin de facilitar la conservación del estatus regular de personas migrantes durante la emergencia sanitaria

142 Defensoría del Pueblo (2014). Informe N° 009-2014-DP/ADHPD [Serie de Informes de Adjuntía], p. 67. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-009-2014-DP-ADHPD.pdf>.

Es así que dispuso:

- Autorizar la reprogramación de citas relacionadas a trámites de procedimientos administrativos.
- Suspender con eficacia anticipada al 16 de marzo de 2020, los plazos administrativos y la multa por exceso de permanencia, desde la entrada en vigor hasta la culminación del estado de emergencia, permitiendo dentro de un plazo de 45 días calendario, iniciar los procedimientos administrativos de regularización migratoria.
- Extender con eficacia anticipada al 16 de marzo de 2020, los plazos de los permisos especiales otorgados a las personas extranjeras para que puedan ausentarse del territorio nacional, así como aquellas que son residentes y se encuentran fuera del país, desde la entrada en vigor hasta la culminación del Estado de Emergencia.
- Suspender con eficacia anticipada al 16 de marzo de 2020, por el plazo de 30 días hábiles, los plazos previstos en el TUPA de Migraciones.
- Extender con eficacia anticipada al 16 de marzo de 2020, el plazo de vigencia de la calidad migratoria temporal o residente ostentada por la persona extranjera, desde la entrada en vigor hasta la culminación del estado de emergencia.

Estas medidas, resultan necesarias y adecuadas, dado que mantener la regularidad migratoria es un asunto de vital importancia para tener mayores posibilidades de reinserción al mercado laboral formal. De la misma manera, permitirá que las personas extranjeras residentes en el país que se encuentran varadas en el exterior retornen sin el temor de haber perdido su residencia.

Asimismo, destacamos se haya expedido constancias de emisión de carné de extranjería y PTP, tanto para adultos como NNA, ante la imposibilidad de emitir y entregar los mencionados documentos durante el periodo de aislamiento social obligatorio. De esta forma se reconoce la importancia de la documentación de la persona extranjera en el país.

Por último, Migraciones aprobó la directiva que contiene los “Lineamientos para la obtención de las Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia - Tercera versión”. De acuerdo con el párrafo 6.3 de las Disposiciones Transitorias de los Lineamientos, se virtualizará en lo posible el trámite para la obtención de esta calidad migratoria mientras duren las medidas de mitigación adoptadas por el gobierno frente al COVID-19.

2.3. ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL COVID-19 EN LA POBLACIÓN REFUGIADA Y MIGRANTE EN EL PAÍS

El COVID-19 ha impactado de forma negativa a todas las personas que se encontraban en Perú tras el inicio de la emergencia sanitaria. En el caso de la población refugiada y migrante, las barreras para el ejercicio efectivo de sus derechos existentes de forma previa a la pandemia las colocaban en una situación de vulnerabilidad especial para enfrentar los efectos de las medidas de mitigación y riesgos asociados al virus.

En atención a ello, en este apartado se analizarán cuáles han sido los impactos más evidentes del COVID-19 en las vidas de personas refugiadas y migrantes en el país.

2.3.1. A NIVEL LABORAL

a. Despidos

La medida de aislamiento social y paralización de la mayoría de las actividades económicas ha generado la pérdida de ingresos en todos los sectores de la economía peruana. De acuerdo con el Instituto Peruano de Economía, el país afrontaría en 2020 su peor crisis económica, con una caída de entre 14% y 15% del PBI.

El impacto negativo de la cuarentena en las empresas ha generado que muchas de ellas, incluso sin cumplir con los supuestos establecidos por ley, opten por despedir a sus trabajadores más vulnerables: aquellos que no cuentan con contratos de trabajo. Esto coloca a las personas refugiadas y migrantes venezolanas en una especial situación de vulnerabilidad, en tanto un 89% de quienes contaban con trabajos dependientes de forma previa a la pandemia no tenían contratos de trabajo¹⁴³.

Frente a esta situación, se hace necesaria la existencia de canales de denuncia ante la autoridad competente. Al respecto, identificamos que el aplicativo de la Sunafil, destinado a realizar denuncias laborales, solo contemplaba el DNI como documento de identificación para las personas denunciantes. La falta de reconocimiento de los documentos de identificación de las personas extranjeras autorizadas a realizar actividades lucrativas en el país las ponía en clara desventaja para el reporte de afectaciones a sus derechos laborales por esta vía.

En ese sentido, recomendamos a Sunafil “adecuar los mecanismos de denuncia e información laboral, incluyendo dentro de las opciones de registro los diversos documentos de identidad que pueden poseer las personas extranjeras que realizan actividades remunerativas en el país”. Sobre el particular, Sunafil se comprometió a realizar los cambios necesarios en coordinación con Migraciones. De forma preliminar, habilitó el uso de la mesa de partes virtual para la recepción de las quejas laborales de trabajadores extranjeros¹⁴⁴. Tras las coordinaciones y ajustes correspondientes, la entidad logró adecuar la aplicación para recibir también las denuncias laborales de extranjeros.

b. Trabajo informal vs. Aislamiento social obligatorio

Si bien todos los sectores de la economía peruana han sido afectados por la cuarentena general del país, probablemente el que ha recibido los impactos más negativos es el sector informal, en el que se encontraba insertado un gran número de personas venezolanas. Actividades como el comercio ambulatorio, transporte informal, delivery, entre otros, eran la fuente de trabajo de muchos refugiados y migrantes de esta nacionalidad.

143 BBVA Research (2019). Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos, p. 11. Disponible en: <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>.

144 Nota de Prensa N° 141/OCII/DP/2020.

Asimismo, muchos emprendimientos propios, como la venta de comida o golosina en las calles, generaban ingresos diarios para grupos familiares.

De acuerdo con una encuesta realizada por Equilibrium CenDe, solo un 5% de las personas venezolanas entrevistadas contaban con recursos para la compra de alimentos y productos de primera necesidad¹⁴⁵. Sin redes de apoyo en el país, y sin posibilidades de generar ingresos para cubrir la canasta básica familiar por la medida de aislamiento social obligatorio, las familias venezolanas se encuentran en una situación crítica de desabastecimiento.

Aunque esta situación los coloca en alto riesgo de caer en inseguridad alimentaria, las medidas adoptadas por el gobierno para la entrega de ayudas económicas o canastas de alimentos no han tomado en cuenta a los refugiados o migrantes venezolanos entre sus beneficiarios.

Por ejemplo, mediante el Decreto de Urgencia N° 033-2020, el gobierno dispuso la adquisición de productos de primera necesidad que puedan ser entregados a los pobladores en situación de pobreza o pobreza extrema a través los gobiernos locales por medio de canastas básicas. Esto fue complementado con una guía de orientación para la gestión y distribución de dichas canastas, elaborada por la PCM, la cual menciona criterios para identificar a posibles beneficiarios¹⁴⁶.

Entre los indicadores que recomienda la guía, se encuentra el uso de información que ya manejan las municipalidades a través de sus Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), que son dependencias que funcionan como puntos de acción del Sistema nacional de focalización (Sinafo) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Aunque con ciertas limitaciones, las ULE cuentan con información sobre personas extranjeras en situación de pobreza o pobreza extrema que puede ser utilizada para identificar a las personas vulnerables.

A pesar de que aparentemente esto abriría la posibilidad de que las personas refugiadas y migrantes venezolanas fueran beneficiarias de la entrega de estas canastas, los registros para confirmar la asistencia brindada requieren la consignación del DNI, lo cual excluye a las personas extranjeras. En tanto exista información disponible que permitiera incluir a personas venezolanas como beneficiarias de la medida, es deseable una modificación del formato de registro, de modo que permita la consignación de documentos de identificación con los que cuentan personas extranjeras (carné de extranjería, PTP, carné de solicitante de refugio, o pasaporte).

Desde la Defensoría del Pueblo se ha recomendado realizar ajustes al registro para permitir el ingreso de datos de aquellos refugiados y migrantes que cuentan con carné de extranjería¹⁴⁷. Además, se ha resaltado que las medidas adoptadas para mitigar el impacto del COVID-19, deben incluir a las personas extranjeras en

145 Equilibrium CenDe (2020). Segunda Encuesta de Opinión a Personas Migrantes Venezolanas. Perú: Cuarentena Covid-19.

146 Guía de Orientación de gestión y distribución de canastas familiares en el marco de la emergencia nacional por el brote del COVID-19. Publicada el 01 de abril del 2020. Disponible en: https://municipioaldia.com/wp-content/uploads/1/2020/04/GUIA_PCM_FINAL1-2.pdf.

147 Oficio N° 080-2020-DP/AAE.

situación de vulnerabilidad¹⁴⁸, en esa misma línea la oficina Defensorial de Tumbes emitió una recomendación a los alcaldes provinciales y distritales de la región.

Del seguimiento de la recomendación, se advirtió que menos de la mitad de las municipalidades de la región brindaron asistencia humanitaria a la población extranjera en situación de vulnerabilidad.

c. Dificultades para la contratación y pago de personas en sectores que brindan servicios de primera necesidad

La creación del Servicio Covid Especial (SERVICER)¹⁴⁹ ha significado una oportunidad para muchos profesionales de la salud venezolanos para ejercer sus carreras, contribuir a la lucha contra el COVID-19 y obtener ingresos durante la pandemia.

Si bien se destaca la medida adoptada por SUNAT para habilitar la inscripción al RUC vía web, debemos indicar que solo se encuentra permitido para contrataciones con el Estado para enfrentar el brote del COVID-19. Es decir, una persona que haya obtenido un potencial puesto laboral en una empresa, para desempeñar una actividad esencial en el marco del Estado de Emergencia, no podrán utilizar dicho mecanismo.

Esta medida solo es aplicable para personas contratadas en una lista taxativa de actividades que no cubren necesariamente todos los servicios que se brindan en sectores de primera necesidad. Por ejemplo, llama la atención la ausencia de una categoría que incluya el trabajo de entrega de delivery, el cual emplean muchos restaurantes, supermercados, entre otros negocios que han retomado sus actividades. Esto puede significar una afectación del acceso a trabajo para muchas personas en el país, incluyendo refugiados y migrantes venezolanos.

De acuerdo con información recibida por la Defensoría del Pueblo, los bancos a través de los que se gestiona el pago del personal de salud venezolano contratado en el marco de las medidas adoptadas para combatir la emergencia, no reconocieron el PTP como un documento válido para la apertura de cuentas de ahorro. La decisión tomada por estas entidades bancarias no guarda coherencia con lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 037-2020-PCM, que habilita la contratación de personal médico venezolano que cuente con carné de extranjería, pasaporte, carné de solicitante de refugio o PTP.

2.3.2. DESALOJOS

La gran mayoría de refugiados y migrantes venezolanos en el país reside en lugares arrendados, convirtiéndose el costo del alquiler de una habitación, departamento o casa en un monto que forma parte de su presupuesto mensual. De acuerdo con datos recogidos por el INEI, en 2018 un 95.7% de las personas venezolanas arrendaban los espacios que habitaban¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Nota de prensa 115/OCII/DP/2020 de fecha 31 de marzo de 2020.

¹⁴⁹ Creado a través del artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 037-2020-PCM.

¹⁵⁰ INEI (2019). Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el país. Lima: INEI. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf>.

Considerando que gran parte de esta población se ha visto impedida de trabajar desde el inicio del Estado de Emergencia, sus ingresos diarios se han visto afectados, conllevando a la imposibilidad del pago de los arriendos. Ello ha puesto en riesgo de desalojo, entre medio y alto, a un 39% de personas venezolanas durante el Estado de Emergencia¹⁵¹.

La Defensoría del Pueblo viene atendiendo casos de personas venezolanas que han sido víctimas de la suspensión de los servicios básicos como el agua o la luz, a manera de acto de hostilidad que busca desalojarlos, así como de amenazas, retención de documentos e incluso de actos de violencia por parte de arrendadores. Aproximadamente el 88.48% de las consultas recibidas entre marzo y mayo por parte de refugiados y migrantes de esta nacionalidad tenían como tema predominante el desalojo.

Se debe considerar que el corte de servicios básicos como el agua o la luz es considerado como un acto que vulnera la dignidad de la persona, y que podría conllevar al delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos. Asimismo, la ejecución de actos de violencia con la finalidad de despojar a la persona (inquilino) de la posesión del bien podrían encuadrar en el delito de usurpación, en ambos casos con consecuencias penales que afectan al arrendador.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la ejecución de un desalojo requiere disposición judicial que así lo disponga. En caso contrario, dicho acto resulta abusivo e ilegal, por lo cual las autoridades policiales y del Ministerio Público se encuentran facultadas para intervenir.

Desde la Defensoría del Pueblo se considera que, al presentarse el incumplimiento de una obligación de pago, se debe procurar un acuerdo entre las partes, con el compromiso de pago por parte del arrendatario. Consideramos que el arrendador también es parte afectada del actual contexto, puesto que, al no recibir contraprestación alguna, se rompe la cadena de pagos, afectando también su presupuesto familiar.

En ese sentido, resulta necesario que el Estado adopte medidas que permitan mantener una relación económica equilibrada entre arrendadores y arrendatarios, de lo contrario la pretendida nueva convivencia social estaría marcada de conflictos entre individuos y no se lograría mitigar el impacto del COVID-19, puesto que, de manera constante, grupos familiares permanecerían en situación de calle.

2.3.3. ATENCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

Siendo el Perú uno de los países con el mayor número de solicitantes de la condición de refugiado en la región, resulta preocupante que la oficina de la Comisión Especial para los Refugiados en Lima, una de las ciudades con mayor presencia de población venezolana, haya suspendido la atención al público desde el mes de febrero del presente año. Dicha situación se encuentra replicada a nivel nacional, en las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores, luego de la declaratoria del Estado de Emergencia.

¹⁵¹ Equilibrium CenDe (2020). Segunda Encuesta de Opinión a Personas Migrantes Venezolanas. Perú: Cuarentena Covid-19.

La falta de atención a solicitantes de la condición de refugiado implica que no se estarían recibiendo nuevas solicitudes, ni expidiendo nuevos carnés de solicitante de refugio. Ello resulta particularmente grave si se toma en consideración que se estaría obstaculizando el ejercicio del derecho a buscar asilo, reconocido en diversos instrumentos internacionales y cuya importancia ha sido resaltada por diversos órganos de protección de derechos humanos en el contexto de la pandemia.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar que si bien el cierre de fronteras ha sido otra de las medidas que ha generado especial impacto en la población en movilidad internacional, la misma no puede desconocer la aplicación del principio de no devolución, el mismo que debe ser considerado al momento de evaluar la admisión de una persona extranjera al país, especialmente si esta solicita protección internacional, y no cuenta con evidencia de que su presencia pueda considerar un riesgo para el país.

En atención a esta situación, la Defensoría del Pueblo dirigió una comunicación a la CEPR para consultar sobre el estado de atención de solicitantes de la condición de refugiado desde el cierre de su oficina en Lima; las acciones implementadas para atender las necesidades de los solicitantes de refugio y personas refugiadas durante la pandemia; y los mecanismos usados para garantizar el derecho a buscar asilo desde el cierre de fronteras¹⁵². A la fecha de cierre de este informe, no se ha recibido una respuesta.

2.3.4. RETORNO DE PERSONAS VENEZOLANAS

La agudización de las condiciones críticas en materia de acceso a la salud, alimentación, vivienda y trabajo a las que se enfrentan los refugiados y migrantes venezolanos en el contexto COVID-19 han causado el retorno de estos a su país de origen. Aunque se carece de cifras oficiales, medios de comunicación han referido que, entre marzo y mayo de 2020, aproximadamente 31,000 venezolanos habrían abandonado Perú tras el registro del primer caso COVID-19 en el país¹⁵³.

Debido al cierre de fronteras y la falta de vuelos de repatriación entre Perú y Venezuela, muchas de las personas retornantes han optado por viajar a pie a través de rutas irregulares. Ello presenta problemas legales y prácticos en el recorrido de la ruta migratoria de Perú a Venezuela, que supone el paso necesario por Ecuador y Colombia.

En materia legal, estos desplazamientos a pie implican el incumplimiento de la medida de aislamiento social decretada por el gobierno peruano y la prohibición de cruzar la frontera internacional con Ecuador, la cual se encuentra cerrada desde el 16 de marzo de este año. Es altamente probable que la mayoría de los retornantes no cuenten con documentos que acrediten tampoco su estancia legal en Ecuador, que desde 2019 exige

¹⁵² Oficio N° 034-2020-DP/ADHPD.

¹⁵³ De acuerdo a la información ofrecida por el R4V, a enero de 2020 se contaba con el registro de la presencia de 860,900 personas venezolanas. Para agosto de 2020, la cifra había descendido a 829,708 personas venezolanas según la misma plataforma, lo cual implica que un aproximado de 31,192 personas venezolanas habrían abandonado el país durante el Estado de Emergencia Nacional. Esta cifra también fue reportada a través de un artículo periodístico publicado en BBC News Mundo en mayo de este año: Gozzer, Stefania (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". En: BBC News Mundo. Publicado el 18 de mayo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52648228>.

visa a nacionales venezolanos. Además, Ecuador también ha impuesto restricciones a la libertad de circulación por su territorio.

En el caso de Colombia, también cuenta con un régimen de aislamiento social obligatorio. Aunque Migración Colombia, en coordinación con el Ministerio de Defensa y los Gobiernos Regionales, implementó corredores humanitarios para el traslado de personas venezolanas hasta ciudades frontera con Venezuela, se carece de suficiente información sobre si venezolanos que llegan de otros países de la región en el contexto de la emergencia podrían acceder a estos.

A nivel práctico, resaltan la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que emprenden el camino vía terrestre. Al igual que los migrantes internos que han perdido sus fuentes de ingreso y viviendas, y han tomado la decisión de volver caminando a sus ciudades de residencia habitual en Perú, los retornantes venezolanos se ven expuestos a condiciones climáticas hostiles, falta de acceso a agua y comida, largas horas de caminata, y carecen de lugares adecuados para descansar o dormir. Entre aquellos que descansan a la intemperie, especialmente cerca de carreteras, se han registrado accidentes de tránsito que han tenido víctimas fatales.

Además, muchos viajan en grupos familiares que incluyen NNA, personas adultas mayores, mujeres embarazadas, entre otros grupos que pueden encontrar mayores dificultades para soportar las duras condiciones de viaje. Otros riesgos usualmente asociados al cruce por rutas irregulares de fronteras, como las redes de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, los robos, exposición a situaciones de violencia o de abuso sexual, se ven acentuados para las niñas, niños y adolescentes, y las mujeres.

Las situaciones citadas vulneran el derecho a un retorno seguro, digno y voluntario al país de origen en el marco de pandemia. El derecho de las personas extranjeras a retornar a sus Estados de origen ha sido reconocido en numerosos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 13.2), la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 8.2), el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, el Pacto Mundial sobre los Refugiados, y los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas.

De forma específica, el Principio 76 de los Principios Interamericanos sintetiza una serie de garantías para que el retorno de las personas en movilidad sea seguro: i) el derecho debe ser garantizado a toda persona independientemente de su situación migratoria; ii) se debe dar coordinación entre Estados (de acogida, tránsito y origen) para facilitar el retorno y la readmisión sin discriminación por la forma de desplazamiento; iii) deben preverse mecanismos que garanticen retornos voluntarios, informados y libres de todo tipo de coacción; y iv) deben promoverse soluciones duraderas y sostenibles para quienes retornen, así como garantizarles que el lugar al que retornen no existan amenazas a su vida, libertad, integridad o seguridad.

En el caso venezolano, el cumplimiento de estas garantías representa un reto porque Venezuela continúa sumida en una crisis humanitaria,

económica y social aguda que genera serias dudas sobre la posibilidad de reinserción de los retornantes, y sobre la ausencia de amenazas contra su vida, libertad, integridad y seguridad. Asimismo, las barreras asociadas al cierre de fronteras entre Estados, carencia de recursos para la implementación de suficientes vuelos humanitarios, sistemas sanitarios colapsados que dificultan la disposición de recursos para controles de salud en puestos fronterizos, falta de albergues para ubicar en cuarentena preventiva a quienes ingresen al territorio mientras dure la emergencia, entre otras, dificultan la adopción de medidas y/o soluciones por parte de los gobiernos para permitir el retorno de aquellos refugiados y migrantes que lo requieren.

Por las características de los desafíos planteados, esta problemática debe abordarse de forma regional. Un primer ejemplo puede tomarse del esfuerzo coordinado entre Bolivia y Chile para gestionar el retorno de más de 1000 migrantes bolivianos varados en Colchane (Chile) en marzo de este año. Las autoridades chilenas y bolivianas dispusieron albergues temporales haciendo uso de escuelas en ciudades de frontera. Además, con el apoyo de órganos de Naciones Unidas, se implementaron campamentos para la evaluación y atención de las necesidades básicas (atención médica, alimentación, entre otras) de estos migrantes. El traslado por medio de buses a los albergues se hizo por grupos, así como el traslado entre países¹⁵⁴.

En el caso peruano, la Oficina Defensorial de Tumbes advirtió que, durante las primeras semanas del mes de mayo, transitaron por el distrito de Canoas de Punta Sal, alrededor de 250 personas de nacionalidad venezolana que pretendían salir del país¹⁵⁵.

Desde la Defensoría del Pueblo, consideramos que el Estado no ha agotado los mecanismos y acciones necesarias que permitan una adecuada inserción social, laboral y económica de los refugiados y migrantes en el país. Las carencias que enfrentan se han visto recrudecidas por el impacto del COVID-19, orillando a muchos de ellos a retornar a su país de origen.

Lo anteriormente descrito, requiere la coordinación de iniciativas con países como Ecuador, Colombia y Venezuela para asegurar el retorno seguro y digno de las personas refugiadas y migrantes venezolanas. Aunque se trata de un esfuerzo a mayor escala, la asistencia del Estado se hace necesaria para la garantía de sus derechos humanos.

2.3.5. DISCRIMINACIÓN

Frente a situaciones que generan temor e incertidumbre, como la pandemia del COVID-19, las personas refugiadas, migrantes y otras minorías asociadas a la movilidad humana corren el riesgo de ser usadas como chivos expiatorios y estigmatizadas a través de discursos políticos o mediáticos¹⁵⁶. Ante este riesgo, diversos órganos del SUDH y el SIDH han solicitado a los Estados no contribuir al surgimiento de actitudes xenofóbicas y discriminatorias hacia

¹⁵⁴ Naciones Unidas (15 de abril de 2020). "Los migrantes tienen derecho a regresar a su país de origen durante la pandemia del coronavirus". En: Noticias ONU. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472872>.

¹⁵⁵ Nota de prensa 262/OCII/DP/2020 del 10 de mayo de 2020.

¹⁵⁶ OACNUDH (2020). Covid-19 and the human rights of migrants: Guidance. Adoptada el 07 de abril. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants.pdf.

las personas extranjeras en sus territorios; sin embargo, pocas acciones han sido tomadas para prevenir tales escenarios.

En el caso peruano, tras la imposición de la medida de aislamiento social se han presentado dos proyectos de Ley que, de ser aprobados, afectarían los derechos de refugiados y migrantes, especialmente aquellos de nacionalidad venezolana, en el país:

- El Proyecto de Ley N° 4958/2020, presentado por el partido Unión por el Perú. Propone la repatriación de extranjeros en estado de vulnerabilidad por la emergencia sanitaria.
- El Proyecto de Ley N° 5349/2020, presentado por el partido Acción Popular. Propone la inaplicación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas, entre otras medidas.

Si bien ambos proyectos de ley atentan contra el derecho a un retorno seguro, digno y **voluntario**, el PL 5349 va un paso más allá al plantear: i) el desconocimiento de un instrumento no vinculante de derechos humanos en materia de migración; ii) el dejar sin efecto uno de los documentos creados por el gobierno para facilitar la regularización de personas venezolanas; iii) tipificar como delito el ingreso irregular de personas migrantes; y iv) la imposición de un nuevo mecanismo de recepción de migrantes a través de convocatorias anuales en atención a las necesidades identificadas en el país.

La exposición de motivos del citado proyecto de ley refiere como justificación la crisis económica generada por las medidas de mitigación adoptadas por el gobierno, y la necesidad de centrar los recursos del Estado en brindar apoyo exclusivo a nacionales peruanos para superarla.

El trasfondo de estos proyectos de ley apunta a responsabilizar a los refugiados y migrantes que residen en Perú por los problemas estructurales preexistentes en materia de salud, educación, programas sociales, acceso al empleo, entre otros, que se han visto agudizados por la pandemia¹⁵⁷.

Estas medidas propuestas y su claro direccionamiento hacia la comunidad venezolana en Perú atentan contra el principio de igualdad y no discriminación, y desconocen el enfoque de derechos humanos incorporado en el DL N° 1350. Más aún, criminalizar el ingreso irregular es contrario al principio de formalización migratoria de la política adoptada por el Estado, y únicamente contribuye a incrementar la intolerancia y xenofobia hacia personas migrantes¹⁵⁸.

Es necesario que las autoridades de todos los poderes del Estado tomen consciencia de que los discursos antimigratorios, que asocian estereotipos negativos con las personas refugiadas y migrantes, y la criminalización de la migración solo ahondan las brechas de exclusión entre esta población y la sociedad peruana, y exacerban actitudes de

¹⁵⁷ Blouin, Cécile; Ramos, Gabriela; y Benites, Alexander (02 de junio de 2020). "¿Agenda migratoria en el Congreso? Propuestas antimigratorias y partidos políticos débiles". En: IDEHPUCP. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/agenda-migratoria-en-el-congreso/>.

¹⁵⁸ OACNUDH (2014). La criminalización no es una solución para la migración irregular. Disponible en: <http://www.oacnudh.org/criminalizacion-no-es-una-solucion-para-la-migracion-irregular-comite-de-la-onu/>.

discriminación y rechazo en una época en la que la solidaridad es la clave para transformar y salvar vidas.

2.3.6. NECESIDAD DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Como se ha evidenciado en los apartados anteriores, muchas de las restricciones de acceso a derechos identificadas se encuentran conectadas con barreras para la regularización migratoria, especialmente las dificultades de acceso a calidades migratorias (requisitos y costos).

Frente al escenario que nos plantea la pandemia del COVID-19, tenemos que: i) las personas que hubieran ingresado de forma irregular a territorio peruano por encontrarse en necesidad de protección internacional se encuentran en riesgo constante de ser aprehendidas y expulsadas del país; y ii) una vez que se levante el estado de emergencia, muchas personas a las que se les extendió el plazo de vigencia de sus respectivos permisos y calidades migratorias se verán en la necesidad de realizar los trámites para renovarlos de forma urgente.

En el primer caso, se carece actualmente de mecanismos que les permitan a quienes no encajan en la definición de refugiado, pero que podrían requerir acceso a formas complementarias de protección, regularizarse y no ser devueltas a su país de origen. En el segundo caso, se corre el riesgo de que los requisitos y costos para el trámite de calidades migratorias haga imposible que las personas mantengan su regularidad.

Es necesario que la autoridad migratoria tome en cuenta que la crisis económica ha afectado de forma desproporcionada a ciertos sectores de la población, dejándolas sin recursos para cubrir servicios básicos como comida, vivienda, salud, entre otros. En ese sentido, menos probable resulta aún que cuenten con los recursos necesarios para poder llevar a cabo trámites y asumir los costos para permanecer de forma regular en el país.

Por lo referido, se hace más urgente que nunca crear e implementar programas de regularización para personas migrantes con base en lo regulado en el D.L. N° 1350 y su Reglamento. Dichos programas de regularización deben tomar en cuenta la realidad de la población migrante en Perú para que resulten accesibles a nivel de requisitos, duración del trámite y costos.

Las personas extranjeras han demostrado de forma previa y durante la pandemia que su aporte al desarrollo de nuestra sociedad es clave, y que, de contar con las herramientas necesarias, este puede ser potenciado. Pero el desarrollo de ese potencial requiere condiciones mínimas que les permitan insertarse de forma plena en nuestra sociedad. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo reafirma que la regularidad migratoria es clave para lograr esa inclusión y la garantía de sus derechos.

CONCLUSIONES

SOBRE LA SITUACIÓN ANTERIOR A LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

1. La respuesta del Estado peruano frente al desplazamiento de personas venezolanas puede dividirse en dos periodos diferenciados. En un primer período (2016-2017), se permitió el ingreso al país con cédula de identidad; se creó el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) como mecanismo de regularización migratoria, que habilitaba para el trabajo por un año, con la posibilidad de obtener un carné de extranjería pasado dicho tiempo.

También había mayor flexibilidad para acceder al sistema de protección de refugiados, para aquellas personas que consideraran encontrarse con necesidades de protección internacional.

2. El segundo período guarda relación con el incremento en el flujo migratorio y la agudización de la crisis en Venezuela. El Perú, como otros países de la región, optan por exigir la presentación de pasaportes y visas. También se dispuso una fecha límite para tramitar el PTP, y hasta la actualidad no se establece un mecanismo de regularización migratoria. Estas medidas lejos de frenar el desplazamiento, conllevaron al aumento de ingresos clandestinos, exponiendo a la población a riesgos incrementados de violación de derechos, trata de personas, u a otras formas de explotación, abuso y/o violencia.
3. Ante este contexto, durante el año 2019 hasta marzo 2020, el número de solicitudes de la condición de refugiado siguió en aumento, generando el colapso de dicho sistema. El acceso al sistema de determinación de la condición de refugiado en la frontera norte se vio limitado con el establecimiento de un nuevo procedimiento. La solicitud y su formalización ya encontrándose en el país también se han visto dificultadas por la inactividad de la página web y el cierre de la oficina de la Comisión Especial para Refugiados en Lima. Lo referido, sin lugar a duda, afecta el derecho a buscar asilo reconocido en nuestra legislación.
4. En relación al procedimiento de determinación en sí, una de las principales limitantes, a pesar de estar incorporada en la legislación peruana, es la falta de aplicación de la definición ampliada de la condición de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena para la evaluación de las solicitudes de protección internacional invocadas por personas venezolanas. Esta inaplicación supone un desconocimiento de la grave crisis que atraviesa Venezuela, y expone a un estado de desprotección a aquellas personas que cumplen con los criterios de inclusión, pero no son reconocidos por la aplicación restringida de la definición ampliada.
5. Un problema transversal a los dos periodos es la falta de reconocimiento del PTP y del carné de solicitantes de refugio como documentos de identificación válidos, así como adecuaciones normativas o procedimentales para lograr que las personas venezolanas puedan acceder, principalmente, al servicio de salud pública, educación, y

a trabajos formales. A dicha situación, se suma la estigmatización y discriminación por parte de algunas autoridades y medios de comunicación.

6. De otro lado, las limitaciones para acceder a un documento de regulación –sea por la falta de recursos económicos para iniciar un procedimiento administrativo o porque legalmente ya no se encuentran facultados– trae consigo la falta de acceso a trabajos formales de la población de interés; y por tanto, la falta de recursos económicos para la manutención de las familias y satisfacción de necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, principalmente) colocándolas en una situación de vida precaria. Asimismo, el sistema de apoyo e inclusión social mantiene solo una visión de abordaje nacional, no permitiendo el ingreso a las personas refugiadas y migrantes.
7. Es una obligación del Estado, el respeto y garantía del debido proceso en todas las etapas del procedimiento administrativo sancionador en materia migratoria. Resulta preocupante que en el marco de las expulsiones realizadas durante el año 2019, las sanciones impuestas hayan sido ejecutadas de manera inmediata, no permitiendo al administrado, interponer recurso administrativo o legal alguno, vulnerando así su derecho a la defensa y asistencia legal.
8. Resulta alarmante la situación de los niños y niñas sin registro de nacimiento y, por lo tanto, en riesgo de apatridia que se encuentran en el país, especialmente por la falta de mecanismos de respuesta e identificación de esta situación por parte del Estado peruano.
9. La falta de implementación de mecanismos de regularización es un evidente incumplimiento de los principios y disposiciones señaladas en el Decreto Legislativo 1350.
10. La no actualización de los TUPA de Migraciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores genera falta de predictibilidad sobre las decisiones de la administración con relación a los trámites administrativos de los recurrentes, vulnerando así garantías básicas del derecho del debido procedimiento en materia migratoria y de refugio.

SOBRE LA SITUACIÓN DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19

11. La emergencia sanitaria agudizó las necesidades y carencias que nuestro país ya tenía. El mayor impacto lo sufren aquellas personas que se encontraban de por sí en situación de pobreza o pobreza extrema y limitadas al acceso de servicios básicos, entre los que se encuentran las personas refugiadas y migrantes.
12. La mayoría de las personas venezolanas se encontraban ocupadas en trabajos precarizados, por lo que sus ingresos provenían del día a día. Muchas de ellas, pese a contar con documentos que los habilita para trabajar, no habían firmado un contrato de trabajo, por lo que ante la necesidad de reducir personal son los primeros en ser despedidos, no contando con mecanismos para el respeto de sus derechos laborales.

13. Las disposiciones promulgadas para aminorar el impacto de las medidas aplicadas durante el estado de emergencia, a través de bonos económicos y traslados humanitarios internos no contemplan dentro de sus directivas y ejecución a la población venezolana en nuestro país, ni siquiera a aquella que cuenta con residencia regular o que tiene arraigo familiar (padres y madres venezolanas de niños peruanos); reconduciéndose la ayuda por parte de la cooperación internacional.
14. La falta de recursos económicos afecta también el cumplimiento del pago de viviendas arrendadas. Esto trajo consigo amenazas constantes de desalojos o incluso el corte de servicios de luz y agua, lo que afecta la dignidad de toda persona más allá de su nacionalidad.
15. El cierre de las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores a nivel nacional y de la CEPR durante el estado de emergencia ha generado preocupación sobre la garantía efectiva del derecho a buscar y recibir asilo. A ello se suma la falta de salvaguardas previstas por el gobierno para permitir el acceso al territorio por parte de personas en necesidad de protección internacional tras el cierre de las fronteras nacionales en marzo de este año.
16. Esta situación crítica ha significado que familias decidan retornar a Venezuela bajo sus propios medios, sin importar el alto riesgo que esto representa para ellos e incluso, exponiéndose a posibles negativas de países como Ecuador y Colombia que también se encuentran con cierre de fronteras. Al no contar con estándares de aplicación regional, las personas se ven expuestas a redes de tráfico y trata e incluso a accidentes en ruta.
17. La necesidad de obtener la subsistencia diaria ha obligado a las familias venezolanas a salir a las calles, siendo estos hechos catalogados como incumplimiento de las normas sanitarias y falta de respeto al país de acogida, generando incluso propuestas legislativas donde se busca criminalizar la migración irregular y pedir el retorno de las personas residentes. Esta postura contiene más un sesgo de estigma social, dando a entender que la población venezolana es la causante de la crisis que viene atravesando el país.
18. Finalmente, hace falta que las empresas financieras permitan la apertura de cuentas bancarias con el PTP, dado que afecta al pago de los profesionales de salud extranjeras que son parte del Servicio Covid Especial, que se presenta como una buena práctica por visibilizar los aportes de las personas en movilidad humana a nuestra sociedad.
19. Sobre el punto anterior, un avance fue la posibilidad de que se tramite la inscripción en el Registro único de contribuyentes (RUC) a través de la mesa de partes virtual para los profesionales que se encuentran comprendidos dentro del Servicer; no obstante, no se ha contemplado la posibilidad de realizarlo de manera amplia para otros servicios, considerando que se encuentra habilitada esa opción de forma presencial.

20. El recrudecimiento de las condiciones en las que se encuentra la población refugiada y migrante en el país evidencia la necesidad de implementar procedimientos de regularización migratoria, de manera urgente, con la finalidad de brindarle a esta población, herramientas que les permitan participar de manera activa en la reactivación económica del país.

RECOMENDACIONES

Al Congreso de la República

1. Promulgar una nueva Ley de Contratación de Trabajadores Extranjeros que incorpore estándares internacionales de protección de los derechos humanos y se encuentre acorde a la legislación vigente en materia migratoria y de refugio.
2. Promulgar una ley sobre el establecimiento de procedimientos para la determinación de la apatridia, en atención a los compromisos internacionales adoptados por el Estado peruano en la materia.

A la Presidencia del Consejo de Ministros

1. Reiteramos la necesidad de fortalecer la capacidad institucional del Estado para implementar una política migratoria integral que constituya un sistema estructurado, multisectorial y multinivel y que incorpore las necesidades de la población en movilidad internacional en el diseño e implementación de las políticas sectoriales coherentes con las obligaciones de protección internacional de personas refugiadas.
2. Exhortar a los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), con especial atención a representantes de los gobiernos locales y regionales, a evitar promover medidas o actividades que afecten de manera diferenciada e injustificada a población refugiada y migrante.
3. Promover una política pública nacional de lucha contra la discriminación.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores

1. Adecuar el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, y la Ley N° 27891, Ley del Refugiado.
2. Implementar y socializar el procedimiento sobre la aplicación de la calidad migratoria humanitaria en el país.
3. Disponer la ampliación geográfica de las representaciones consulares competentes para tramitar y aprobar la visa humanitaria a fin de no excluir a aquellas personas que podrían encajar en los criterios de aplicación pero que se encuentran en países distintos a Venezuela, Colombia y Ecuador.
4. Difundir, entre la población extranjera, información accesible sobre los trámites posteriores al ingreso al territorio nacional con una visa humanitaria.
5. Aplicar la definición ampliada de persona refugiada, establecida en la Declaración de Cartagena y reconocida en la Ley del Refugiado, en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.
6. Garantizar los estándares del debido proceso respecto al nuevo procedimiento implementado en la frontera con Ecuador.
7. Reducir el periodo para la entrega de los carnés de solicitante de refugio y para la determinación de la condición de refugiado.
8. Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan el reconocimiento del carné de solicitante de refugio como un documento válido.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

1. Incrementar la partida presupuestal del Seguro Integral de Salud (SIS) con la finalidad de asegurar la atención en salud subsidiada de la población en situación de vulnerabilidad que se encuentra bajo la jurisdicción del Estado peruano.

A la Superintendencia Nacional de Migraciones

1. Reconocer la validez de las cédulas de identidad vencidas y partidas o actas de nacimiento de personas venezolanas, para fines de trámites migratorios.
2. Establecer criterios precisos con el fin de evitar la discrecionalidad del funcionario respecto a la aplicación de las excepciones humanitarias y de reunificación familiar en fronteras.
3. Diseñar procedimientos de regularización migratoria con requisitos y costos accesibles, para personas con ingreso irregular al país.
4. Garantizar el cumplimiento de los principios del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores de índole migratorio.
5. Utilizar la Plataforma Nacional de Interoperabilidad del Estado (PIDE), para todos los trámites migratorios que requieran la presentación de documentación incluida en el mencionado sistema.
6. Promover convenios de cooperación interinstitucional que permita el cruce de información de manera inmediata entre Migraciones, Ministerio de Relaciones, incluidos los consulados, policía de extranjería e Interpol, para fines migratorios.
7. Garantizar el efecto suspensivo de las sanciones administrativas por infracción a la norma migratoria.
8. Replicar el trabajo del Equipo de Integración Migratoria en las diversas jefaturas zonales de Migraciones, con la finalidad de garantizar la atención desde una perspectiva de protección de derechos hacia las personas en movilidad internacional en especial situación de vulnerabilidad.

División de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú

1. Garantizar que las ejecuciones de las sanciones migratorias se realicen cuando la decisión administrativa sancionadora haya quedado firme.

Al Ministerio de Salud y el Sistema Integral de Salud

1. Modificar el reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud (2010), en concordancia con el Decreto Legislativo 1350 y la Ley 27891, a fin de incorporar toda la documentación establecida por ley que permita a las personas extranjeras identificarse para su acceso a los servicios de salud y aseguramiento.
2. Difundir los alcances de las normas de aseguramiento temporal en todos los centros de salud a nivel nacional a fin de evitar se continúe exigiendo la presentación del carné de extranjería para incorporar al SIS a gestantes extranjeras, niñas y niños menores de 5 años y personas venezolanas con diagnóstico de COVID, generando una evidente vulneración al derecho a la salud.
3. Flexibilizar la exigencia de documentos apostillados o legalizados para fines de entrega de restos mortales y procesos de cremación que involucren a personas extranjeras.

A los Decanatos de Colegios Profesionales

1. Exhortar a los decanos de los diversos colegios profesionales a evitar costos diferenciados injustificados en los trámites para fines de la colegiatura profesional.

A la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

1. Habilitar la inscripción virtual para la obtención del RUC de todas las personas nacionales y extranjeras, incluidas las personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado y migrantes, sin condicionar el servicio al tipo de actividad o al sector en el que desarrollará la misma.
2. Modificar el artículo 15 de la Resolución de Superintendencia N° 210-2004-SUNAT, que establece los documentos que acreditan la identidad de quienes solicitan la inscripción, modificación o actualización del RUC, para incluir el carné de solicitante de la condición de refugiado y/u otra documentación provisional emitida por la CEPR.

A la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

1. Elaborar directivas que permitan unificar criterios sobre los documentos de identidad válidos de personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado y migrantes ante las diversas entidades del sistema financiero del país.



**Defensoría
del Pueblo**

Con el apoyo de:



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Jirón Ucayali 394 - 398 Lima 1

Línea gratuita : 0800-15170

www.defensoria.gob.pe



[/defensoriaperu](https://www.facebook.com/defensoriaperu)



[@Defensoriaperu](https://twitter.com/Defensoriaperu)



[depevideos](https://www.youtube.com/channel/UCdepevideos)