

REVISTA PERUANA DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL

# MIGRACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  

---

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

## Contenido

CARLOS RAMOS NUÑEZ <i>Presentación</i> .....	15
<b>Migración y derechos fundamentales</b>	
LUIGI FERRAJOLI <i>Políticas contra los migrantes y crisis de la civilización jurídica</i> .....	29
FELIPE GONZÁLEZ MORALES <i>Los estándares internacionales sobre derechos humanos de la niñez migrante y la opinión consultiva de la Corte Interamericana</i> .....	53
GABRIEL GUALANO DE GODOY <i>Comunidade e seus outros - Comunidad y sus otros</i> .....	77
JAVIER DE LUCAS <i>Sobre migraciones y Constitución: Extranjeros e inmigrantes en la Constitución española de 1978</i> .....	99
MARÍA CONCEPCIÓN TORRES DÍAZ <i>El derecho de asilo en los casos de trata con fines de explotación sexual: análisis jurisprudencial desde una visión sensible al género</i> .....	113
ISABEL BERGANZA SETIÉN <i>Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad</i> .....	165
JOSÉ KOECHLIN <i>Migración venezolana al Perú</i> .....	189
CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ <i>Migraciones y Constitución española</i> .....	211

## **Discurso**

- GABRIEL GUALANO DE GODOY  
*Premio Regional de Sentencias sobre Acceso a la Justicia para Personas  
Migrantes y Refugiadas en las Américas.....* 233

## **Entrevista**

- JAVIER ADRIÁN  
*Entrevista al profesor Manuel Atienza.....* 241

## **Miscelánea**

- CLAUDIO NASH ROJAS  
*La violencia sexual contra las mujeres ante la Corte Interamericana  
de Derechos Humanos. El largo camino desde la invisibilización a  
una protección integral.....* 269

- MARTHA CECILIA PAZ  
*Propuesta para una nueva jurisprudencia. Colombia frente al caso  
Artavia.....* 305

- CARMEN MONTESINOS PADILLA  
*Estabilidad presupuestaria, déficit público y medidas anti crisis.  
El impacto de la política económica europea en la doctrina del  
Tribunal Constitucional español en materia de derechos sociales.....* 335

- JOSÉ VÍCTOR GARCÍA YZAGUIRRE  
*Algunos sentidos de derrotabilidad.....* 365

- LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ  
*Rol del Tribunal Constitucional peruano  
en materia laboral y previsional.....* 393

## **Jurisprudencia comentada**

- OMAR CAIRO ROLDÁN  
*La cuestión de confianza y el Tribunal Constitucional.  
Comentario a la STC 0006-2018-PI/TC.....* 421

- NADIA IRIARTE PAMO  
*Derechos de los migrantes.  
Comentario a la STC 02744-2015-PA/TC.....* 431

MARÍA CANDELARIA QUISPE PONCE  
*La violencia contra las mujeres. Un problema de relevancia constitucional.*  
*Comentario a la STC 05121-2015-PA/TC.....* 443

SUSANA TÁVARA ESPINOSA  
*El criterio jurisprudencial en materia de intereses moratorios en la*  
*jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*  
*Comentario a la STC 04532-2013-PA/TC.....* 453

### **Reseñas**

NATALINA STAMILE  
*La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú.....* 461

MARÍA CANDELARIA QUISPE PONCE  
*Jurisprudencia relevante del Tribunal de Garantías Constitucionales.....* 467

CAMILO SUÁREZ LÓPEZ DE CASTILLA  
*El hábeas corpus en la actualidad. Posibilidades y límites.....* 473

## Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad

 ISABEL BERGANZA SETIÉN\*

### Sumario

**I.** Introducción. **II.** El desplazamiento de personas venezolanas y el contexto normativo en Perú. **III.** El Permiso Temporal de Permanencia: beneficios, dificultades y retos. **IV.** El procedimiento de solicitud de refugio. **V.** El nuevo requisito: pasaporte para ingresar. **VI.** Conclusiones.

### Resumen

Uno de los fenómenos sociales que actualmente se encuentran en agenda en el país es el relativo a las personas venezolanas que han llegado a Perú para residir debido a la crisis social, política y económica que se vive en Venezuela. Ante ello, el gobierno ha adoptado diversas medidas para promover la regularización migratoria, entre las que se tiene el Permiso Temporal de Permanencia. Por otro lado, muchas de las personas desplazadas han optado por solicitar la condición de refugiadas. Este artículo realiza un análisis sobre la normativa existente en el país al respecto, y también examina los problemas y retos que plantea su aplicación en el momento actual. Indaga, en fin, si la perspectiva que se plantea para abordar la política migratoria está centrada en la seguridad, entendida como seguridad interna u orden público, o le confiere más importancia a la perspectiva de derechos humanos.

### Palabras clave

Migración, refugio, Venezuela, seguridad, derechos humanos.

---

\* Abogada y socióloga por la Universidad de Deusto (España) y doctora por la Universidad del País Vasco. Actualmente es decana (e) de la Facultad de Ciencias Sociales y directora de la Escuela de Derecho de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

**Abstract**

One of the social phenomena that are currently on the agenda in the country is related to the Venezuelan people who have come to Peru to reside fleeing from the social, political and economic crisis that exists in Venezuela. Given this, the government has adopted various measures to promote the regularization of migration, among which is the Temporary Permit of Permanence. On the other hand, many of the displaced persons have opted to apply for refugee status. This article analyzes the existing regulations in the country in this regard, and also examines the problems and challenges posed by its application at the present time. It investigates, in short, if the perspective that is proposed to address migration policy is focused on security, understood as internal security or public order, or gives more importance to the human rights perspective.

**Keywords**

Migration, refuge, Venezuela, security, human rights.

**I. Introducción**

**E**n el año 2017, según datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), la población desplazada de manera forzosa a nivel mundial aumentó, aproximadamente, tres millones. Al final de ese año, 68,5 millones de personas se habían visto obligadas a salir de su país de origen debido a la persecución, los conflictos o la violencia generalizada<sup>1</sup>. Si bien Latinoamérica y, dentro de ella, Perú, no ha sido tradicionalmente una zona de destino para solicitantes de refugio ni para migrantes, esta situación se ha transformado por el fenómeno del desplazamiento de personas venezolanas que en los últimos años se está produciendo como consecuencia de la crisis económica, política y social que atraviesa Venezuela.

Sin lugar a duda, el marco legislativo de los diversos países influye de manera fundamental en cómo se desarrollan los procesos de movilidad

---

<sup>1</sup> AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), «Tendencias globales. Desplazamientos forzados en 2017», 20 de junio de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/6DTc8e>>.

humana y de integración social de las personas que abandonan su lugar de origen y comienzan a vivir en otro país. Por ello, analizar esos diversos enfoques de los ordenamientos jurídicos y su aplicación es importante para promover una movilidad segura, ordenada y regular.

Pero a la hora de referirnos a la seguridad en relación con los procesos migratorios, es necesario entenderla desde un concepto amplio, no solo incorporando la seguridad ciudadana o la seguridad nacional, sino también aquellos aspectos que tienen que ver con la seguridad de las personas, con el respeto a sus derechos y a la protección frente a todo peligro que puedan correr<sup>2</sup>. De esta manera partimos de la premisa de que la persona es el sujeto de la seguridad, por lo que lo prioritario debe ser la defensa de sus derechos<sup>3</sup>.

Siguiendo este hilo, el artículo plantea un análisis de la normativa existente en el Perú con relación a la población desplazada venezolana y su aplicación. Esto con el objetivo de mostrar los avances realizados, pero también las dificultades y retos a los que se enfrentan el país y la sociedad.

Para ello, este trabajo se extiende en cuatro partes y en conclusiones. El primer apartado aborda dos aspectos: por un lado, desarrolla el proceso que ha tenido el desplazamiento de las personas venezolanas en la región y específicamente en Perú; por otro lado, se describe el contexto normativo en el que se produce este fenómeno migratorio. El segundo apartado se centra en la alternativa que ha promovido el Estado peruano para la regularización de la población venezolana, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), y realiza un análisis de sus aspectos positivos, dificultades y retos.

Por su parte, en el tercer apartado se expone el procedimiento de reconocimiento de refugio en el país y cómo este se encuentra colapsado por el gran número de solicitudes presentadas por personas venezolanas. Igualmente, se analiza la definición que existe de refugiado en nuestra legislación y las preguntas que hoy surgen de su aplicación. En el cuarto

---

<sup>2</sup> Isabel BERGANZA SETIÉN, *Ciudadanía migrante. Rutas, costos y dinámicas de los flujos mixtos en tránsito por Perú*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Encuentros SJS, 2016.

<sup>3</sup> Luis HERRERA-LASO y Juan B. ARTOLA BELVIS, «Migración y seguridad: dilemas e interrogantes», en Natalia ARMIJO CANTO (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, Ciudad de México, Colectivo y Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, pp. 11-34.

apartado se analiza la última medida que se ha establecido para afrontar esta crisis: la obligación de ingresar con pasaporte y ya no con cédula de identidad. El artículo concluye con una reflexión sobre las medidas que ha adoptado el Estado peruano respecto al desplazamiento venezolano.

## **II. El desplazamiento de personas venezolanas y el contexto normativo en Perú**

El fenómeno de la movilidad humana de las personas provenientes de Venezuela es, sin duda, uno de los procesos sociales más importantes que vive la región. Según el último reporte elaborado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), en septiembre de 2018 había 2 millones 648 mil personas venezolanas viviendo fuera de su país, de las cuales cerca del 70% estaría en naciones de Sudamérica<sup>4</sup>.

Actualmente, Colombia es el país latinoamericano que más personas venezolanas acoge, debido a que ambos países comparten una extensa frontera. Según estimaciones de las autoridades migratorias de dicho Estado hay aproximadamente 1 millón 150 mil venezolanos en Colombia, de los cuales 550 mil cuentan con el Permiso Especial de Permanencia (PEP), documento que les permite residir y trabajar de forma regular. Además, habría más de 300 mil personas venezolanas que se encuentran en proceso de regularización migratoria<sup>5</sup>.

Por su parte, en Perú hay aproximadamente 600 mil venezolanos, según las cifras proporcionadas por Roxana Del Águila Tuesta, superintendente nacional de Migraciones (e), en la VIII Reunión Iberoamericana de Autoridades Migratorias (Riam), que se desarrolló el 23 y 24 de noviembre del presente año en Lima. De ellas, el 80% ha ingresado al territorio nacional durante 2018<sup>6</sup>. Estos datos nos permiten afirmar que el aumento de personas venezolanas en nuestro país ha sido muy rápido.

<sup>4</sup> UNITED NATIONS HIGH FOR COMMISSIONER REFUGEES (UNHCR), Respuesta Regional: reporte situacional núm. 1, «Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela», septiembre 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/2SvO5Kg>>.

<sup>5</sup> MIGRACIONES, Nota de prensa «Migración venezolana continúa al alza en Colombia, Ecuador y Perú», de 23 de noviembre de 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/2Sw95km>>.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Según datos de Acnur, Perú se ha constituido como el país que a nivel mundial tiene el mayor número de solicitantes de refugio de ciudadanos venezolanos, con 150 mil 274 personas en dicha situación. Esta cifra corresponde al 41% del total de solicitantes de refugio de dicha nacionalidad en el mundo y se sitúa muy por encima de la que tienen países como Estados Unidos (72 mil 722 solicitantes) o Brasil (65 mil 846).

Esta realidad de la llegada de población venezolana para residir en Perú se enmarca en una situación migratoria que ya comenzó a cambiar años antes. Perú había dejado de ser, únicamente, un país de origen que generaba población que emigraba a otros países y empezaba a ser considerado también como lugar de destino de inmigrantes y de tránsito hacia otros estados vecinos; fundamentalmente hacia Chile y Brasil. Así, a partir del año 2010 había aumentado la cantidad de personas extranjeras residiendo en el país, especialmente colombianas y españolas, y existía una migración en tránsito de haitianos y colombianos hacia Brasil y Chile, respectivamente.

Este proceso de transformación puso de manifiesto que Perú no era un país preparado para recibir inmigrantes, ni en su normativa ni en su gestión. Es así que mediante Decreto Supremo N.º 067-2011-PCM se crea la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, que se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y está conformada por diversas instituciones públicas. Su objetivo es coordinar, evaluar, proponer, supervisar y dar prioridad a las políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. Se institucionaliza así el propósito del Estado peruano de promover una política pública sobre migraciones que aglutine los diversos sectores.

Además, la norma vigente en aquel entonces, el Decreto Legislativo N.º 703, provenía del año 1991 y nunca había sido reglamentada, lo que generaba múltiples problemas. La realidad puso de manifiesto la necesidad urgente de modificar la legislación y se dio paso a un proceso de renovación de la legislación relativa a estos fenómenos de movilidad humana. Incluso, esta situación motivó una sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 2744-2015-PA/TC. Este caso fue planteado por un ciudadano brasileño que fue sancionado con la salida obligatoria del país e impedimento de ingreso al territorio nacional, motivo por el cual

presentó un recurso de amparo basándose en la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y a la protección de la familia, ya que la sanción le suponía separarse de su esposa e hija, que era menor de edad y de nacionalidad peruana.

El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda, mencionando, entre otros argumentos, que era necesario realizar un análisis de la situación concreta de la persona antes de emitir una sanción y que, en este caso, no había sido hecho. Además, en la sentencia declaró como un estado de cosas inconstitucional la «no existencia de una norma legal o reglamentaria que establezca un único procedimiento unificado, claro y específico, donde se precisen las garantías formales y materiales de los migrantes sujetos a un procedimiento migratorio sancionador».

Así, el 7 de enero de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo N.º 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. Posteriormente, el 27 de marzo del mismo año se publicó el Decreto Supremo N.º 007-2017-IN, que aprobaba el Reglamento de dicho decreto legislativo. A través de esta normativa se logra superar la situación anterior y se inició una nueva etapa en la normativa de la movilidad humana en el país.

170

Hay que resaltar que esta nueva ley tiene su punto de partida en la perspectiva de los derechos humanos. En su título preliminar resalta el principio de respeto a los derechos fundamentales de los extranjeros en el país y establece que

En atención al respeto de la dignidad de toda persona humana conforme a la Constitución Política del Perú, el Estado garantiza al extranjero el respeto por sus derechos fundamentales conforme a lo previsto en el marco normativo vigente (artículo I).

Además, instituye principios como el de unidad familiar, el interés superior del niño, la no criminalización de la migración irregular o el de integración del migrante, que antes no estaban especificados en la normativa migratoria. Por lo tanto, hay que destacar que la legislación vigente se fundamenta en la protección de los derechos de las personas extranjeras en el país, en muchos casos, independientemente de la situación

administrativa en la que se encuentren.

Igualmente, es importante resaltar que en abril del 2017 se publicó la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025<sup>7</sup>, que desarrolla cuatro ejes temáticos: «Peruanos y peruanas con voluntad de migrar», «Peruanos y peruanas en el exterior», «Peruanos y peruanas que regresan del exterior» y «Extranjeros y extranjeras en el Perú». Su objetivo principal es

Garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares<sup>8</sup>.

Por lo tanto, esta primera política migratoria también parte de la protección de los derechos de los individuos y de la lucha contra la discriminación de las personas por razón de su situación legal. Sin embargo, también se observa que impulsa un mayor número de medidas que conciernen a los peruanos, ya sea a los que quieren migrar como a los que migraron o a los que han retornado, y desarrolla un menor número de medidas destinadas a extranjeros que vienen a residir al país. Esto también se aprecia en el hecho de que el decreto supremo que aprueba dicha política fue iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y no cuenta con la participación del Ministerio del Interior, del que forma parte Migraciones o la Policía de Extranjería, instituciones fundamentales en el tratamiento de las personas migrantes en el país y en su política migratoria.

En cuanto a la opinión de la población respecto a la inmigración, en un reciente boletín elaborado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú<sup>9</sup>, se afirma que «la actitud de los peruanos frente a una masiva inmigración no es positiva». Esta

---

<sup>7</sup> Aprobada mediante Decreto Supremo 015-2017-RE, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de abril de 2017.

<sup>8</sup> Decreto Supremo 015-2017-RE. Política Nacional Migratoria 2017-2025, Gráfico núm. 10, Objetivo General.

<sup>9</sup> INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PUCP, «Resultados parciales de la Encuesta Mundial de Valores Perú 2018. Creencias y Actitudes hacia la Inmigración en el Perú», Boletín núm. 156, de 20 de noviembre 2018. Disponible en: < <https://bit.ly/2s4gU4Q> >.

constatación se basa en datos tales como que el 56% de encuestados opinan que el Estado peruano debería «aplicar límites estrictos en el número de extranjeros que puedan venir», mientras que un 14% opina que se «debería prohibir la entrada a personas de otros países». Además, casi 7 de cada 10 mencionan que ya no desean que ingresen más extranjeros al Perú, 8 de cada 10 opinan que la migración aumenta el desempleo y un 78% que la inmigración genera conflictos sociales. Sin embargo, también hay que mencionar que un 46% afirma que la llegada de personas extranjeras para residir en el país es una oportunidad para «fortalecer la diversidad cultural».

Es en este contexto de cambios cuando Perú comienza a recibir a población venezolana que huye de la situación de crisis que se vive en su país. Este fenómeno ha terminado por transformar de manera muy rápida la realidad migratoria en el país, y lo ha convertido en receptor de personas que vienen a residir y a trabajar. Es debido a la magnitud del proceso que el gobierno ha tenido que desarrollar medidas de regularización migratoria específica, como es el Permiso Temporal de Permanencia, que desarrollamos en el siguiente acápite.

172

### **III. El Permiso Temporal de Permanencia: beneficios, dificultades y retos**

El ingreso de personas venezolanas al país comenzó a aumentar en el año 2014. Así, según datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones), entre el 2014 y 2016 se registró un ingreso anual de aproximadamente 50 mil personas venezolanas<sup>10</sup>. Además, estas personas, si bien podían ingresar como turistas con pasaporte o su cédula de identidad, sin necesidad de una visa, tenían muchas dificultades para regularizar su situación migratoria en el país.

Frente a este aumento de población venezolana y al hecho de que una vez terminada su estancia como turistas pasaban a estar en situación irregular, el gobierno publicó, el 3 de enero de 2017, el Decreto Supremo N° 002-2017, que establecía el Permiso Temporal de Permanencia (en adelante, PTP) para personas venezolanas que habían ingresado al país hasta el 2 de

---

<sup>10</sup> MIGRACIONES, Informe sobre «Presencia de inmigrantes en situación de vulnerabilidad en el Perú. Estudio preliminar realizado desde una perspectiva de género», Lima, 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/D21k2Y>>.

febrero de 2017. Esta medida posibilitó que 11 464 venezolanos solicitaran dicho documento y tuviesen acceso a residir y trabajar legalmente<sup>11</sup>.

Posteriormente, en julio del 2017 se publicó una nueva norma, el Decreto Supremo N.º 023-2017-IN, que amplió el plazo de ingreso hasta el 31 de julio de 2017, ya que el número de personas venezolanas que llegaban con intención de residir en Perú seguía en aumento. Según datos de Migraciones, durante el año 2017 ingresaron en total 223 mil personas venezolanas y se registraron algo más de 113 mil salidas. Se advierte, por tanto, un saldo migratorio de 110 mil personas durante el mencionado año<sup>12</sup>.

Asimismo, a comienzos del año 2018, el gobierno nuevamente amplió la fecha posible de ingreso para que la población venezolana pudiese acceder al PTP y estableció que podrían solicitarlo aquellos que hayan ingresado a nuestro país hasta el 31 de diciembre del 2018 y, además, podrían realizar los trámites hasta julio de 2019. Sin embargo, tras las diversas ampliaciones que se fueron dando al plazo de ingreso para poder solicitar el PTP y tras el cambio de gobierno que el país vivió en marzo de 2018, se produjo un cambio de tendencia y en agosto de dicho año se redujeron los plazos aplicables, tanto para el ingreso al país, que pasó a ser el 31 de octubre de 2018, como para la realización de los trámites, que de julio de 2019 fue adelantado a 31 de diciembre de 2018.

Esta noticia produjo un repunte en el ingreso diario de personas venezolanas al Perú. Así, en la frontera norte del país, en Tumbes, se incrementó el promedio pasando de, aproximadamente, 1800 ingresos diarios a más de 4000, y llegó al pico extremo de 6 mil 700 ingresos el día 31 de octubre de ese año, cuando concluía el plazo para ingresar y solicitar el PTP. Por esas fechas, se registraron grandes cantidades de personas venezolanas que tuvieron que pasar dos o tres días en el complejo fronterizo de Tumbes para ingresar al país<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> MIGRACIONES, Noticia de prensa, «Gobierno amplió el Permiso Temporal de Permanencia-PTP para los ciudadanos venezolanos», del 29 de julio de 2017. Disponible en: <<https://goo.gl/jgvmGb>>.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *Report, «Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. Regional Response: Situational update núm. 2»*, de 31 de octubre 2018.

Durante ese periodo de casi dos años en los que se encontró vigente el PTP para personas venezolanas, según datos de Migraciones, se formalizaron «más de 140 mil venezolanos; otros 200 mil están próximos a obtener ese documento y unos 50 mil tienen citas para realizar el trámite, que puede realizarse hasta el 31 de diciembre 2018»<sup>14</sup>.

Cabe destacar que el gobierno, mediante la normativa emitida, ha promovido que las personas venezolanas que ingresen al país con ánimo de residir en él, puedan acceder a una regulación migratoria que además les permita desempeñar actividades lucrativas según la legislación peruana. Eso, sin duda, es acorde con lo establecido por el artículo XII del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1350, Ley de Migraciones, que afirma

El Estado promueve las medidas necesarias para la formalización de los extranjeros que deseen ingresar y permanecer en el territorio nacional. Favorece la regularización migratoria como acción permanente que facilita la protección de la persona humana y prevenga o corrija situaciones de vulneración o afectación a la dignidad humana así como de sus derechos y libertades (artículo XII, DL 1350).

174

Este inusual fenómeno migratorio ha generado mecanismos especiales de regularización que han sido creados para la población venezolana, ya que varios países de la región han promovido el acceso a documentación que garantice una residencia regular a este colectivo. Por ejemplo, Colombia ha establecido el Permiso Especial de Permanencia; asimismo, Brasil, desde el año 2017, cuenta con la Resolución Normativa CNI N.º 126, que permite residir de manera temporal durante dos años a personas extranjeras provenientes de países fronterizos para las que no aplica la normativa de Mercosur. Por ello, la población venezolana puede aplicar este permiso. Igualmente, Ecuador, desde el 2017 puede aplicar la visa Unasur, a través de la cual se accede a una residencia temporal por dos años<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> MIGRACIONES, Nota de prensa, «Migración venezolana continúa al alza en Colombia, Ecuador y Perú», de 23 de noviembre de 2018, disponible en: <<https://bit.ly/2Sw95km>>.

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM). *Tendencias Migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela*, setiembre 2018 pg. 4. Disponible en: <<https://bit.ly/2SoW19w>>.

Sin embargo, el PTP también presenta dificultades y, por lo tanto, desafíos que hay que enfrentar. Uno de ellos, probablemente el más importante, es el tiempo que tardan los trámites. Pese a que Migraciones ha efectuado diversas mejoras desde que comenzó el proceso hasta la fecha (atención 24 horas, citas por internet, proceso de descentralización de sus oficinas, etc.), aún el procedimiento es largo y engorroso, e incluso, puede tardar hasta seis meses<sup>16</sup>.

Concretamente, resulta tedioso el trámite para adquirir la ficha de canje internacional que proporciona la Interpol para acreditar no tener antecedentes penales a nivel internacional. Asimismo, tras pagar la tasa correspondiente, hay que gestionar una cita en la página web de la mencionada institución. Sin embargo, no es una tarea fácil ya que hasta hace poco solo existía una oficina de la Interpol en el país, que estaba situada en Santiago de Surco en la ciudad de Lima. Por lo tanto, toda persona venezolana que se encontrase en el país y quisiese gestionar su PTP debía ir a esa oficina. Progresivamente, se han abierto oficinas, primero en Lima (en los distritos de San Martín de Porres y Miraflores) y, posteriormente, en Arequipa y Cusco. Si bien esto ha ayudado a descongestionar la demanda, no ha resuelto el problema.

Al darse cuenta de esta dificultad respecto al largo periodo que se debía esperar ante la solicitud del PTP y la entrega del documento, Migraciones estableció la entrega del «Acta de permiso de Trabajo Extraordinario-Provisional», que es tramitada vía internet. Este documento habilita para trabajar legalmente por un plazo de sesenta días calendario, que puede ser prorrogado hasta la culminación del procedimiento de obtención del PTP. De tal forma que, durante este periodo de tiempo, que va desde la solicitud del PTP hasta la entrega del documento, las personas venezolanas también tienen protegidos los derechos básicos a residir y trabajar en el país.

Otro de los retos que plantea la existencia del Permiso Temporal de Permanencia, es que dicho documento limita la afiliación en el Seguro Integral de Salud (SIS), ya que para dicho trámite se requiere contar con

---

<sup>16</sup> Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, IDEHPUCP, Universidad del Pacífico y Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 169 Periodo de Sesiones [Informe], «Derechos Humanos de Personas Migrantes y Refugiadas Venezolanas en el Perú», 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/JQQq75>>.

un Carnet de Extranjería. Es por ello que aquellas personas venezolanas que se encuentran en situación de pobreza y/o de vulnerabilidad no pueden acceder al seguro de salud público porque no cuentan con dicho documento. Esto sucede a pesar de que el Reglamento de Ley de Migraciones prescribe, en su artículo 7, que el Ministerio de Salud debe dictar las normas y establecer las medidas necesarias para garantizar a la persona extranjera el acceso a los servicios de salud pública, aun en situación migratoria irregular. En consecuencia, se observa la urgencia – como establece la mencionada norma– de que el órgano rector en materia de salud proceda a la modificación de la normativa necesaria para adecuarla a la nueva Ley de Migraciones.

Para solucionar casos urgentes que plantean una necesidad de atención en salud apremiante, tales como personas con VIH o con enfermedades muy graves o terminales, Migraciones ha hecho uso de la «Calidad migratoria especial» que establece el reglamento de la Ley de Migraciones en su artículo 72, el cual menciona que «se otorga a las personas extranjeras que deseen realizar actividades que no estén descritas en otras calidades migratorias y se justifica en un tratamiento excepcional, subsidiario y residual por parte de las autoridades migratorias». A través de dicha calidad migratoria, las personas extranjeras acceden a un Carnet de Extranjería y, con ello, pueden afiliarse al SIS y recibir las prestaciones de salud. Sin embargo, también se ha tenido conocimiento, a través de las atenciones realizadas por la Clínica Jurídica Pedro Arrupe SJ para migrantes y refugiados<sup>17</sup>, de demoras en la concesión de esta calidad migratoria, las cuales han tenido consecuencias negativas en la salud de las personas al retrasarse la posibilidad de ser atendidas.

Se puede apreciar, entonces, que el Estado peruano en estos últimos años, en los que ha aumentado el número migrantes, ha avanzado de manera importante en una normativa, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, e igualmente, ha implementado medidas para superar las diversas dificultades que se han presentado. Sin embargo, aún quedan retos que enfrentar para poder afirmar que los derechos de las personas

---

<sup>17</sup> La Clínica Jurídica «Pedro Arrupe SJ» para migrantes y refugiados es un proyecto implementado por Encuentros SJS y la Escuela de Derecho de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, que permite al alumnado formarse en la atención gratuita a personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad.

migrantes están protegidos de manera oportuna.

Actualmente, las personas venezolanas que ingresen al país después del 31 de octubre no tienen posibilidad de acceder al PTP, de modo que, una vez que se produzca el vencimiento del plazo de su estancia en calidad de turistas, pasarán a encontrarse en situación de irregularidad, con la vulnerabilidad que ello supone. Por otro lado, existen más de 100 mil personas venezolanas que se encuentran en nuestro país, pero no han realizado ningún trámite para solicitar el PTP. Estos hechos permiten deducir que, en un periodo de tiempo no muy largo, el gobierno tendrá que plantear medidas oportunas ante el incremento de la población venezolana que se encuentre imposibilitada de regularizar su situación en el Perú.

Como consecuencia de la situación que vive Venezuela, muchas de las personas que se ven obligadas a salir de su país e ir a residir a otro, optan por solicitar refugio. Es por ello que en el siguiente apartado nos centraremos en esa figura y cómo está actualmente la situación del sistema de reconocimiento de refugio en nuestro país.

#### **IV. El procedimiento de solicitud de refugio**

Como se había expuesto, muchas de las personas venezolanas que han ingresado al país, han solicitado el reconocimiento del estatus de refugiado. A comienzos de octubre del 2018, eran más de 150 mil venezolanos que habían solicitado refugio en Perú; por ello, es el país que –a nivel mundial– tiene el mayor número de solicitudes de refugio de personas provenientes de Venezuela. Este número de solicitudes había empezado a aumentar en años anteriores. Así, en la Tabla N.º 1, se puede apreciar como en el 2016 se dio un gran ascenso que en el 2017 se volvió exponencial. Sin embargo, este hecho nos permite realizar algunas precisiones.

Por un lado, cabe afirmar que el gobierno peruano ha mantenido un estándar alto de protección en cuanto al derecho de acceso al sistema de asilo, pues permite que toda persona que solicite refugio pueda realizarlo sin implementar, como en otros países, procesos de pre admisibilidad que terminan por convertirse en barreras importantes a este derecho.

Por otro lado, los expedientes resueltos no han aumentado al mismo ritmo que las solicitudes; más bien han crecido muy poco, trayendo como consecuencia un gran número de casos pendientes por resolver. Esto permite corroborar la situación de colapso en que se halla el sistema de reconocimiento de la condición de refugiado en el Perú. Esto se debe a que el aumento de solicitudes no ha sido gestionado adecuadamente; es decir, no ha estado acompañado por el incremento de recursos ni del personal necesario que haga frente a esta situación en el órgano encargado de dicho procedimiento, la Comisión Especial de Refugiado.

Hay que destacar que este aumento en las solicitudes pendientes ha generado diversas dificultades, entre otras, la demora excesiva en la obtención de respuestas. Así, conforme se puede apreciar en la Tabla N.º 1, los casos presentados no se resuelven dentro del plazo establecido por la norma (60 días hábiles), sino que existe una dilación importante en su trámite. Situación que, entre otros aspectos, se produce por el número de expedientes por resolver al final de cada año.

**Tabla N.º 1. Datos sobre solicitudes de refugio de personas venezolanas en Perú. 2015-2017**

Año	Solicitudes anuales	Reconocidos	Rechazados	Cerrados por diversos motivos	Total	Total pendientes al final del año
2015	181	70	51	1	<b>122</b>	112
2016	3,602	64	69	28	<b>161</b>	3,553
2017	33,149	102	412	155	<b>669</b>	36,062
<b>Total</b>	<b>36,932</b>	<b>236</b>	<b>532</b>	<b>184</b>	<b>952</b>	39,727

Fuente: Acnur.

Por otra parte, la Tabla N.º 1 muestra que el número de casos de personas venezolanas a las que se les ha reconocido el estatus de refugiadas (236 casos) es mucho menor al número de solicitudes que han sido rechazadas (532 casos) o cerradas por diversos motivos (184 casos) y que, además, es una cifra muy baja con relación a las personas que se encuentran

como solicitantes. Esto nos lleva a analizar la definición de refugiado que establece el marco jurídico nacional.

La Ley N.º 27891 Ley del Refugiado del año 2002 y su Reglamento, publicado al año siguiente<sup>18</sup>, establecen tres casos en los que una persona puede ser reconocida como refugiada

a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

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

c) A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo (artículo 3).

El primer párrafo se refiere a la definición más tradicional del concepto de refugiado que fue establecida por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante Convención de 1951), modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967<sup>19</sup>. Perú ratificó dicha convención en el año 1964 y su protocolo de 1967, en el año 1983. Esta definición se encuentra relacionada a una situación individual y a «fundados temores de ser perseguido».

---

<sup>18</sup> Ley del Refugiado, publicada el 23 de diciembre de 2002 en el diario oficial *El Peruano*, y reglamentada mediante Decreto Supremo 119-2003-RE, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de octubre de 2003.

<sup>19</sup> El aporte fundamental del protocolo es que anula los límites geográficos y temporales contenidos en la Convención de 1951.

Por su parte, el segundo párrafo recoge, con algunas modificaciones, la definición ampliada y propuesta por la Declaración de Cartagena sobre refugiados del año 1984. Esta declaración surge tras el «Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios», que se celebró debido a que diversos países observaron que la definición de la Convención de 1951 no era suficiente para proteger a la población que se veía obligada a salir de sus lugares de origen como consecuencia de las guerras civiles que en ese momento se vivían en Centroamérica<sup>20</sup>. Específicamente, la declaración afirma lo siguiente

La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países 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.

180

Aun cuando la declaración no es vinculante para los estados, la mayoría de los países de la región la ha incluido dentro de sus legislaciones nacionales, como es el caso de Perú. Ello ha llevado a diversos investigadores a afirmar que se vivió un proceso de liberalización de las legislaciones y la aplicación de una perspectiva más abierta en cuanto a considerar quién es una persona refugiada<sup>21</sup>.

Y es que, como se puede apreciar, esta definición afirma que las personas pueden ser reconocidas como refugiadas sobre la base de la situación que se vive en un determinado momento en su país de origen<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Isabel BERGANZA SETIÉN, *Ciudadanía migrante. Rutas, costos y dinámicas de los flujos mixtos en tránsito por Perú*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Encuentros SJS, 2016.

<sup>21</sup> Luisa Feline FREIER, «A Liberal Paradigm Shift?: A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation» en Jean-Pierre GAUCI (ed.) *Exploring the boundaries of refugee law: current protection challenge*, Boston: Brill Nijhoff, 2015, pp. 118-148.

<sup>22</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS - UNHCR,

Además, las situaciones de «violencia generalizada» o «violación masiva de derechos humanos» no se refieren a riesgos individuales, sino más bien que afectan a una colectividad. Por este mismo motivo, es que se afirma que el espíritu de esta ampliación es su aplicación más colectiva o «masiva», en contraposición a la ofrecida por la Convención de 1951, que obligatoriamente hace referencia a un temor individual<sup>23</sup>.

Por último, el tercer párrafo del artículo individualiza al refugiado *sur place*, que se refiere a los casos en la que las personas se convierten en refugiadas debido a circunstancias que han surgido en su país de origen cuando se encontraban en el extranjero<sup>24</sup>.

Las personas venezolanas actualmente son reconocidas en el Perú como refugiadas sobre la base del primer apartado del artículo mencionado; es decir, por el concepto tradicional de refugiado. Hasta el momento no se ha aplicado la definición ampliada de refugiado. Este hecho podría ser cuestionado si se tiene en consideración los diversos posicionamientos en los que ha participado el gobierno peruano que manifiestan que en Venezuela se han producido violaciones graves de derechos humanos y que, además, ya no se encuentra vigente el orden democrático en dicho país<sup>25</sup>. Es más, en setiembre de 2018 diversos estados de la región, entre ellos Perú, remitieron un documento a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional solicitando que se inicie una investigación sobre posibles crímenes de lesa humanidad cometidos en Venezuela desde febrero de 2014.

Diversos organismos supranacionales se han pronunciado sobre la necesidad de que los estados evalúen la posibilidad de aplicar esta definición ampliada. Entre ellos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>26</sup> ha

---

«Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984». Trabajo presentado en la *Reunión de expertos de Acnur*. Uruguay: Montevideo, octubre 2013. Disponible en: <<https://goo.gl/L64zTL>>.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Disponible en: <<https://bit.ly/2F1NE6R>>.

<sup>25</sup> Resolución CP/RES 1078 del Consejo Permanente de la OEA del 3 de abril de 2017, informes presentados por la Organización de los Estados Americanos en julio y septiembre del 2017, Declaración Conjunta 007 – 17 del 08 de agosto de 2017 (conocida como Declaración de Lima), entre otras.

<sup>26</sup> Mediante Resolución 2/18, Migración Forzada de Personas Venezolanas.

exhortado a los estados miembros de la OEA para que «ante la eventual llegada de movimientos masivos de personas venezolanas a fronteras de otros países, consideren la adopción de respuestas colectivas de protección a las personas venezolanas, entre las que se encuentran la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie* o de manera grupal.» Sin embargo, estos elementos no han sido considerados suficientes por la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) –órgano que, conforme prescribe el artículo 7 de la Ley del Refugiado, es el «encargado de recibir, estudiar, procesar, resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio (...)»– para aplicar la definición de Cartagena a los solicitantes de refugio.

Consecuentemente, ante esta situación, el Estado debe, por un lado, establecer medidas para –en un mediano plazo– ir superando el colapso del sistema de reconocimiento de la condición de refugiado y, por otro, plantearse a fondo la necesidad de comenzar a aplicar la definición ampliada de Cartagena para el reconocimiento de la población venezolana como refugiada, dada la situación en la que el país se encuentra y las opiniones vertidas por el gobierno y por instituciones supranacionales de las que Perú es parte.

## **V. El nuevo requisito: pasaporte para ingresar**

Una de las últimas medidas adoptadas por el gobierno respecto a la población venezolana, fue establecida mediante la emisión de la Resolución de Superintendencia N.º 000270-2018, del 24 de agosto del 2018. En dicha resolución se instaura la obligatoriedad –a partir del 25 de agosto– de «la presentación de pasaporte vigente» para poder ingresar al territorio peruano. No obstante, también se dispone la adopción de medidas de excepción para el ingreso al territorio nacional con cédula de identidad o acta de nacimiento –según corresponda– tomando en cuenta lo desarrollado en la mencionada resolución.

Esta medida es justificada por las autoridades como necesaria para promover un enfoque de seguridad y una inmigración ordenada, informada y segura. Así, dicha resolución invoca el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, que establece que el Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional. Destaca, a su vez, una

sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0017-2003-AI/TC, que versa sobre una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra una modificación de la norma que regula el papel de las Fuerzas Armadas durante los Estados de Excepción, sentencia en la que se afirma que la defensa nacional se desarrolla en «los ámbitos interno y externo», y además que

Mediante la defensa interna se promueve y asegura el ambiente de normalidad y tranquilidad pública que se requiere para el desarrollo de las actividades y esfuerzos concurrentes a la obtención del bienestar general en un escenario de seguridad. Asimismo, supone la realización de acciones preventivas y de respuestas que adopta el gobierno permanentemente en todos los campos de la actividad nacional, para garantizar la seguridad interna del Estado.

Por lo tanto, se observa que al imponer el pasaporte como requisito para ingresar al país, su fundamento primero se basa en un concepto de seguridad centrado en la seguridad nacional, pero no hace mención alguna a los posibles riesgos que esto traiga consigo a la población en movilidad y a la mayor vulnerabilidad en la que se podría encontrar dicho colectivo.

183

Posteriormente, el 3 de septiembre de 2018, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos interpuso una demanda de hábeas corpus contra el ministro de Interior y el superintendente de Migraciones, por impedir el ingreso al territorio nacional de venezolanos y venezolanas que no contaban con el pasaporte. Alegaba que esta medida vulneraría los derechos a la libertad de tránsito, a solicitar refugio, a la igualdad y a no ser discriminado, e iría contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Además, la demanda presentada acotaba que estas medidas no serían suficientes para garantizar un mayor nivel de seguridad para el Perú, lo que ha sido corroborado por diversas investigaciones de las ciencias sociales<sup>27</sup>. El hecho de poner barreras para la entrada al país, no tiene como consecuencia directa que el flujo migratorio se detenga si las causas que lo motivan no han variado. Es más, lo que produce es que las personas

---

<sup>27</sup> Isabel BERGANZA SETIÉN, Op Cit.

que pugnen por ingresar al país estén dispuestas a asumir mayores riesgos, lo que fortalece a las mafias que se dedican al tráfico de personas. Así lo afirman Herrera-Laso y Artola

Los mayores índices asociados con la migración con fuerte impacto en la seguridad pública se registran en aquellos escenarios en los que existen importantes flujos de personas con deseo o intención de trasladarse a otro país, pero que no cumplen con los requisitos legales para ser admitidos. Si, a pesar de ello, deciden migrar, significa que los incentivos son mayores que los costos y los riesgos<sup>28</sup>.

En este contexto, hay que resaltar que actualmente en Venezuela resulta prácticamente imposible conseguir un pasaporte, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, por el alto costo que tiene (en parte, como consecuencia de la corrupción). En segundo lugar, por el tiempo que demora la entrega de este documento, que puede llegar incluso a dos años. A esto se añade que en Venezuela, hasta los 9 años de edad, el único documento que poseen las personas es su partida de nacimiento. Por lo tanto, se pone de manifiesto que el requisito implementado será de muy difícil cumplimiento para la gran mayoría de la población que aún se encuentra en su país.

184

Con fecha 5 de octubre de 2018 la demanda de hábeas corpus fue declarada fundada en parte, y se dejó sin efecto la exigencia del pasaporte. La sentencia también ordenó al ministro del Interior y al superintendente Nacional de Migraciones «la elaboración de un Plan Nacional Estratégico que regule la movilidad migratoria de ciudadanos venezolanos, garantizándose la vigencia efectiva de sus derechos humanos». Con posterioridad y dentro del plazo establecido, Migraciones interpuso recurso de apelación contra esta resolución, que fue admitida por la instancia correspondiente del Poder Judicial, y se eliminó la suspensión de la medida. Por ello, actualmente está vigente la exigencia del pasaporte para las personas venezolanas que deseen ingresar al país.

---

<sup>28</sup> Luis HERRERA-LASO y Juan B. ARTOLA BELVIS, «Migración y seguridad: dilemas e interrogantes», en Natalia ARMIJO CANTO (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Ciudad de México: Colectivo y Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, pp. 11-34.

Pero más allá de lo que resuelve dicha sentencia, es importante destacar algunos de los argumentos que utiliza para motivar la decisión, ya que sería necesario tenerlos en cuenta al momento de plantearse medidas futuras respecto a este flujo de desplazamiento. Por un lado, se debe destacar la Resolución 2/18 Migración Forzada de Personas Venezolanas emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>29</sup>, en la que se pone de relieve que los Estados deben garantizar que las personas venezolanas que han sido forzadas a migrar, obtengan la protección que requieren. Dentro de ello, debería incluirse la posibilidad de ingresar de manera regular y tener acceso a una forma sencilla de regularización migratoria para trabajar y residir.

Por otro lado, la sentencia resalta la necesidad de promover la protección de los derechos de las personas migrantes y, con ello, adoptar una visión amplia del concepto de seguridad. Así, la resolución cita el Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo N.º 21DP/2018, en la que se establece que «es necesario implementar una política de gestión migratoria que logre un equilibrio entre la seguridad nacional y la protección de los derechos de los migrantes (...)». Y que se debe tener en cuenta, además, «que una sociedad democrática se fundamenta en el respeto de los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su país de origen para el reconocimiento y la vigencia plena de los derechos de la población migrante».

Incluso, la sentencia recoge la prevención de la Defensoría del Pueblo en su pronunciamiento respecto a que estas medidas pueden tener consecuencias negativas, tanto para las personas desplazadas como para la sociedad peruana. Para ello, enfatiza que «se debe tener en cuenta que las políticas migratorias restrictivas promueven la migración irregular, generando mayor vulnerabilidad de los migrantes frente a condiciones informales o abusivas de empleo, prácticas de discriminación, xenofobia e incluso el fortalecimiento de las redes criminales, como las referidas al tráfico de migrantes y/o trata de personas, así como también los migrantes resultan expuestos a mayores riesgos de formas de violencia».

---

<sup>29</sup> Disponible en: <<https://bit.ly/2ItcUII>>, pg. 1.

Es interesante, en este sentido, lo que la sentencia afirma respecto a los motivos de seguridad nacional y al orden público o interno que se alegan para imponer la medida analizada. Al respecto sostiene que

Resultaría erróneo el hecho de alegar como sustento de tales medidas de restricción, la seguridad nacional, el orden público u orden interno, puesto que de ser así, se llegaría al absurdo de invocar la idea de que todos los ciudadanos venezolanos y venezolanas sin distinción alguna ingresan al territorio nacional a fin de atentar directa y exclusivamente contra la seguridad nacional o el orden público; tanto más si durante la sumaria investigación no se ha recepcionado documento alguno que sustente motivos de seguridad nacional, orden público u orden interno.

Consecuentemente, sería necesario que se compruebe que el ingreso de personas venezolanas sin pasaporte ha afectado, de alguna manera, a la seguridad nacional o al orden público y, de esta forma, se pueda fundamentar la medida tomada. De lo contrario el concepto de «seguridad» podría ser utilizado para justificar cualquier disposición legal que restrinja los derechos para ciertos colectivos.

186

Además, la sentencia analiza la posible vulneración del derecho al libre tránsito, así como las dificultades que existen actualmente en Venezuela para poder adquirir un pasaporte, y acota lo siguiente: «es evidente que requerir el pasaporte a estos ciudadanos desconociendo las dificultades que tienen que pasar para conseguir el mismo, es revictimizar a la persona y vulnerar notablemente su derecho individual al libre tránsito». En tal línea expone que en la propia decisión que tomó MERCOSUR para suspender a Venezuela y que, por lo tanto, permite a Perú comenzar a solicitar pasaporte a los ciudadanos de este país, en su considerando 7, se preceptúa que «la aplicación del Protocolo de Ushuaia no debe interferir en el funcionamiento del MERCOSUR y de sus órganos, ni producir perjuicio alguno al pueblo venezolano».

Por lo tanto, a la espera de la resolución de instancias judiciales superiores respecto a la medida adoptada por Migraciones de exigir pasaporte para el ingreso, hay que destacar que es restrictiva de derechos y

que existen grandes dificultades para que las personas venezolanas puedan acceder a dicho documento. Además, podría ser cuestionada sobre la base de las recomendaciones que han realizado organismos supranacionales a los países de la región. Por último, sería necesaria una justificación basada en estadísticas o en hechos concretos que permitan afirmar, fehacientemente, que el ingreso de las personas venezolanas con cédula de identidad, y no con pasaporte, ha afectado a la seguridad nacional o al orden interno en el Perú.

## **VI. Conclusiones**

El fenómeno del desplazamiento de las personas venezolanas ha supuesto para Perú y para otros países de la región un importante reto, tanto para los Estados como para las sociedades. Esto debido al alto número de desplazados y al corto tiempo en el que esta movilidad se ha producido. Sin lugar a dudas, los diversos gobiernos, entre ellos el peruano, han promovido acciones legales para dar solución a esta realidad, y han facilitado la regularización migratoria. Esto hay que resaltarlo y felicitarlo, más aún, en un contexto mundial en el que cada día se ponen más barreras y muros en las fronteras. La actitud de acogida ha sido importante en la gestión de esta crisis migratoria. Sin embargo, se observa también que estas medidas han sido en ocasiones insuficientes y que, en el último tiempo, ha existido una tendencia restrictiva, o por lo menos intento de ella, lo cual puede traer consecuencias negativas que tal vez no se hayan buscado.

Como se ha puesto de relieve en el presente artículo, los sistemas tanto de regularización migratoria como de reconocimiento de la condición de refugio están colapsados. Esto tiene, inevitablemente, consecuencias negativas para las personas venezolanas desplazadas. Por otro lado, tenemos ciertas disposiciones normativas que aún no se aplican, entre las que destacan la definición de «refugiado» establecida por la norma vigente y que, pese a la situación de vulneración de derechos y de falta de democracia en la que se encuentra Venezuela –situación reconocida por el gobierno peruano–, no está siendo puesta en práctica.

El análisis del ordenamiento jurídico nos permite reflexionar sobre las previsiones normativas que se han establecido para afrontar este

fenómeno social. Así, hemos visto que si bien las leyes vigentes en Perú respecto a la movilidad humana en general y, específicamente, sobre la venezolana, parten de la perspectiva de los derechos humanos, parece que la tendencia es a priorizar la seguridad, bajo el marbete de «seguridad nacional u orden público», y no como la propia de las personas.

Por último, no hay que perder de vista que la población puede comenzar a demandar medidas basadas en la seguridad, ya que como afirma Cecile Blouin<sup>30</sup>, las creencias y actitudes de la población peruana hacia la inmigración responden, actualmente, a una sensación de «invasión», cuando en realidad el Perú es uno de los países de la región con menos inmigración. Además, continúa la investigadora, se aprecia que el mito de «a mayor control y menos facilidades de ingreso, menos migración» sigue vigente, aunque diversos estudios lo desmientan. Lo mismo sucede con la unión entre la migración y el aumento de inseguridad ciudadana, que se trata de una afirmación no sustentada en estadísticas ni estudios serios. Por lo tanto, hay que promover que las políticas públicas y la legislación sean desarrolladas junto a la sociedad civil y no se proyecten desde mitos, ideas preconcebidas o deseos populistas, sino sobre la base de datos estadísticos confiables e investigaciones serias. Y, lo más importante: sin omitir o diferir las obligaciones que los Estados han asumido internacionalmente respecto a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

---

<sup>30</sup> Cecile Alice J. BLOUIN, «¿Nuevos fenómenos, antiguos discursos? Percepciones hacia los extranjeros en el Perú», en *Boletín del Instituto de Opinión Pública*, núm. 156. Resultados parciales de la Encuesta Mundial de Valores Perú 2018. Creencias y actitudes hacia la inmigración en el Perú, noviembre 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/2s4gU4Q>>.