

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
Migración y derechos fundamentales	
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 KOEHLIN <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

Migración venezolana al Perú

 JOSÉ KOEHLIN*

Sumario¹

I. Introducción. **II.** Cuestiones conceptuales. **III.** Causas de la migración venezolana. **IV.** Venezolanos en el Perú. **V.** Perfil del migrante venezolano. **VI.** Relaciones sociales, inserción y experiencia migratoria. **VII.** Condiciones laborales. **VIII.** Respuesta del Estado: permiso temporal de permanencia (PTP). **IX.** Refugiados. **X.** Conclusiones

Resumen

El presente artículo analiza las razones por las cuales los ciudadanos salen de Venezuela y llegan al Perú. Asimismo, busca comprender el contexto venezolano como una variable que promueve la migración. De igual modo, explora cuáles son los proyectos de la migración venezolana en nuestro país. Describe las características de esta migración, de modo que permita un acercamiento a su comprensión, identifica el posible perfil de esta migración, así como la respuesta del Estado peruano frente a este fenómeno.

Palabras claves

Migraciones, refugio, violencia, Venezuela, crisis.

Abstract

This article analyzes the reasons why citizens leave Venezuela and arrive in Peru. It also seeks to understand the Venezuelan context as a variable that promotes migration. Similarly, explore what are the projects of Venezuelan migration in our country. Describe the characteristics of this migration, so that it allows an approach to its understanding, identifies the possible profile of this migration, as well as the response of the Peruvian State to this phenomenon.

Keywords

Migrations, refuge, violence, Venezuela, crisis.

* Sociólogo e investigador del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

¹ El presente artículo es una versión resumida y actualizada de la investigación *Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado*, desarrollada gracias al apoyo de la oficina en Perú de la OIM y publicada el 2018.

I. Introducción

En los últimos cinco años Venezuela ha pasado de ser un país de inmigrantes a uno de migrantes. Una situación inédita en esta nación. Se calcula que, al menos, el 10% de la población venezolana ha emigrado. En este sentido, para el Perú también representa una situación inédita, pues, como uno de los principales destinos de esta población en diáspora, jamás en su historia republicana había recibido tan grande flujo migratorio y en tan poco tiempo. Se calcula que para diciembre de 2018 alrededor de 635 mil venezolanos estarían en el Perú.

Ante esta situación, miles de profesionales emigran para trabajar «de lo que sea», casi siempre en la informalidad. Se calcula que el 70% de los venezolanos en Perú tienen grado universitario o técnico y estarían desempeñándose en actividades económicas por debajo de sus calificaciones. El presente estudio busca analizar las razones de la migración venezolana. El objetivo central es describir las características de esta migración que permita un acercamiento al fenómeno y su comprensión, así como analizar la respuesta del Estado frente a este fenómeno migratorio.

190

II. Cuestiones conceptuales

El fenómeno de las migraciones ha sido abordado desde diversas perspectivas por lo que ha supuesto colocar énfasis en algunas variables más que en otras, dependiendo del enfoque. Lacomba² define migración «como el tránsito de un espacio social, económico, político y/o cultural a otro, con el fin de desarrollar un determinado proyecto y tratar de responder a unas determinadas expectativas personales o de grupo». Así, se trataría de un proyecto en el que intervendrían una serie de condiciones y estímulos previos, como un sentimiento de precariedad, expectativas de cambio y ascenso social, antecedentes migratorios en las familias, redes sociales y recursos mínimos para emigrar.

El enfoque transnacional de las migraciones es aquel que indica que los migrantes, aun estableciéndose en un lugar de destino, mantienen lazos con sus lugares de origen. Estos lazos transnacionales se han ido

² Joan Lacomba, «Teorías y prácticas de la migración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios», En *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y ciencias sociales*, V(94). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-3.htm>

multiplicando y diversificando gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, la democratización del transporte, principalmente aéreo, entre otros factores. Esta relación con la sociedad de origen sería fundamental para la organización de las vidas de los migrantes, sus familias y organizaciones.

En este sentido, la perspectiva transnacional supera las teorías que daban cuenta, únicamente, de los factores económicos como causa de la migración, así como de afirmaciones que implicaban que el migrante rompía con la sociedad de origen y del nacionalismo como unidad metodológica. Dadas las características del flujo migratorio en estudio, el enfoque teórico que utilizaremos será el «transnacionalismo».

III. Causas de la migración venezolana

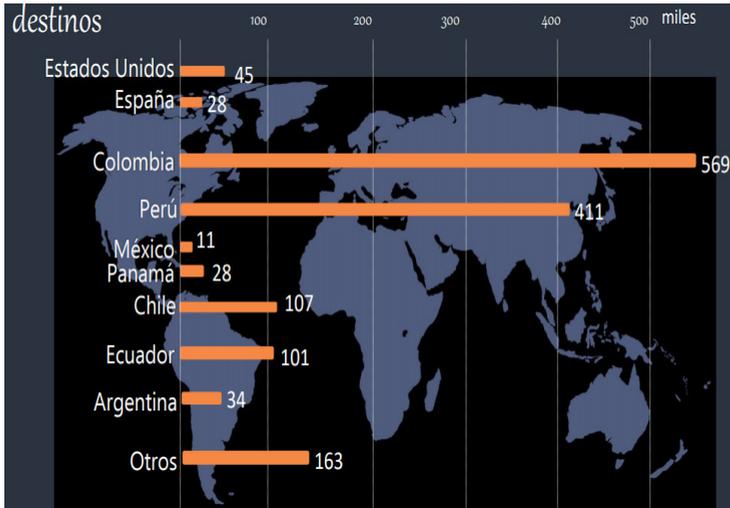
Venezuela, durante el siglo XX, se caracterizó por ser un país receptor de inmigrantes. Durante las décadas de los 60 y 80 se volvió punto de destino de la migración latinoamericana. Hasta Venezuela llegaron ciudadanos huyendo de las guerras civiles de Centroamérica, de los conflictos armados, de las dictaduras y de las crisis económicas en Sudamérica.

En los tres últimos lustros se presenta un drástico cambio de patrón migratorio venezolano, motivado por factores como la crisis económica; la violencia social y política, y el desmantelamiento de las instituciones que deben garantizar la institucionalidad y los derechos humanos. En este sentido, Venezuela asiste a un éxodo sin precedentes, desconocido y absolutamente novedoso, en cantidad y en su composición. Según cifras extraoficiales, para el 2018 más de 3 millones de venezolanos habían emigrado, lo que representa el 10% de la población venezolana desde que se instauró el régimen bolivariano³.

³ «¿Cuántos venezolanos se han ido desde que Maduro es presidente?» Disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/venezuela-migracion-nicolas-maduro-presidente-noticia-578917>.

Figura 1

Destino y número de venezolanos en diversos países (agosto, 2018)



Fuente: ver pie de página.⁴

192

Al revisarse el patrón migratorio venezolano desde inicios del siglo XXI, varios estudios refieren que se puede clasificar dicha migración en cuatro tiempos u «olas migratorias» muy vinculadas al actual contexto político y económico, como se indica a continuación (ver figura 2 *infra*).

Estas cuatro olas migratorias guardan relación directa con las condiciones y acciones del régimen bolivariano. La primera y segunda oleada corresponden a una migración de profesionales calificados y empresarios cuyo destino fue Norteamérica y Europa, que aprovecharon sus recursos económicos y, en muchos casos, la doble nacionalidad. En las siguientes oleadas, el perfil del migrante se relaciona con sectores medios y sectores empobrecidos, cuyo destino fue Sudamérica; para ello aprovecharon la cercanía geográfica y los lazos familiares de los que inmigraron a Venezuela en el siglo XX.

⁴ Encuesta Nacional De Condiciones De Vida 2018. Disponible en: <http://elucabista.com/wp-content/uploads/2018/11/RESULTADOS-PRELIMINARES-ENCOVI-2018-30-nov.pdf>

Figura 2
Olas de emigración venezolana – Siglo XXI

Año	Contexto	Perfil de emigrante
Primera ola (2002)	<ul style="list-style-type: none"> - Huelga del sindicato de PDVSA. - Despidos masivos de entre 17 000 y 22 000 trabajadores. - Golpe de Estado en abril. 	<ul style="list-style-type: none"> - Clase alta y media alta. - Tecnócratas y funcionarios
Segunda ola (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Referéndum por la reelección indefinida. - Frecuentes expropiaciones de tierras y de empresas privadas en sectores claves de la producción nacional. - Estatización de ciertos canales de televisión contrarios al régimen. - Inseguridad jurídica a la propiedad privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fuga de capitales. - Emigración de empresarios de grandes y medianas empresas nacionales para recolocar sus negocios y capitales en Estados Unidos o Europa.
Tercera ola (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Fallecimiento del presidente Hugo Chávez. - Elecciones. Nicolás Maduro presidente de Venezuela. - Empeoramiento económico: inflación creciente y devaluación de la moneda nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Emigración de clase media profesional técnica y/o universitaria.
Cuarta ola (2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Desabastecimiento de alimentos y enseres. - Inestabilidad política: persecución política a opositores y a ciudadanos no simpatizantes del régimen. - Violencia e inseguridad social y jurídica - Degradación de las garantías constitucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Clases medias bajas en busca de trabajo e ingresos para la sobrevivencia.

Fuente: Pérez de Armas, Javier. «República Bolivariana de Venezuela: conversatorio sobre la migración venezolana», 2017.

Elaboración: propia.

Recientemente se habla de una quinta ola migratoria que estaría conformada por sectores que vivían de los programas asistenciales del gobierno y que debido a la profunda crisis alimentaria se habrían visto obligados a partir.

Entre las razones que manifiestan los migrantes venezolanos para salir de su país se tiene tres. La primera y segunda se relaciona con los temas económicos y de seguridad. La tercera causa, menos mencionada, tiene que ver con la situación política venezolana. A continuación, se explican las dos primeras causas y las implicancias que tienen para los migrantes.

1) Causas económicas

Venezuela cerró el 2018 con una inflación acumulada de 1.7 millones por ciento. Como puede colegirse, con este índice de inflación no hay salario ni aumento de salario que pueda resistir esta crisis. El 94% de los venezolanos indica que sus ingresos no les alcanzan para cubrir sus costos de vida (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2018)⁵.

194

Diversas publicaciones han descrito la precariedad económica y la escasez de alimentación que atraviesan los venezolanos

Allá tenía que hacer cola a las cuatro de la mañana para conseguir alimentos al mediodía. Ahora, mi familia me cuenta que hace la misma cola y no recibe nada. El gobierno les entrega una vez al mes una caja con un kilo de arroz y un kilo de pasta (fideos) y quieren que sobrevivan con eso y los quince dólares mensuales que es el sueldo». «Allá no le creen cuando les cuentas que con veinticinco arepas vendidas aquí se pueden hacer cuarenta dólares al día, no sin esfuerzo.⁶

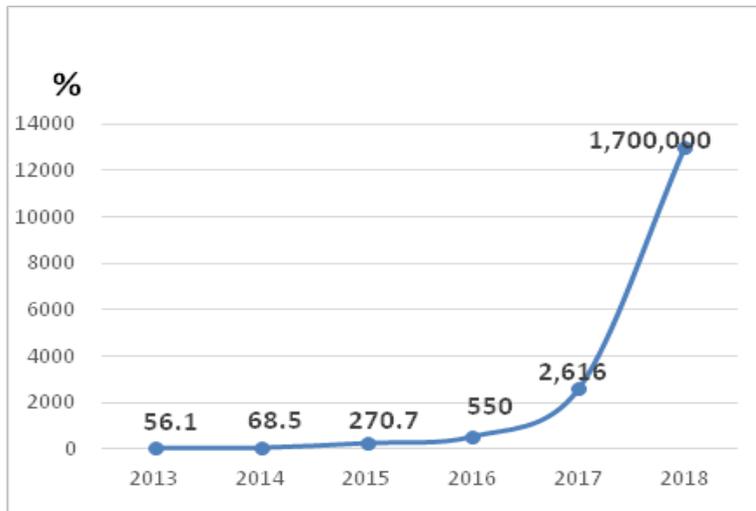
Por otra parte, en opinión de la nutricionista y experta en seguridad alimentaria Susana Raffalli⁷, el índice de desnutrición en niños menores de cinco años se situó por encima del 60% para julio de 2018, mientras que la desnutrición aguda grave alcanzó el 12,7%.

⁵ *Ibidem*.

⁶ GARCÍA. (2017). «Por estas calles». Revista *Somos*, XXX (1585), 32-36.

⁸ «El índice de desnutrición infantil llegó a 60% en julio» Disponible en: <http://www.el-nacional.com/noticias/crisis-humanitaria/indice-desnutricion-infantil-llego-julio>

Figura 3
Índice de la inflación en Venezuela



Elaboración: propia.

Fuente: ver pie de página.⁸

Una experta de Cáritas Venezuela ha calificado esta situación como una «crisis de desnutrición aguda y severa» y que ya no es posible revertirla solo con recursos públicos, sino que es necesaria la intervención de la cooperación internacional. En términos estadísticos, la misma fuente de Cáritas precisa que el índice de desnutrición «hasta 5% es aceptable, de 5% a 10% es alarma, entre 10% y 15% es crisis y ya cuando llegas a 30% es un

⁷ El Banco Central de Venezuela oficializa una inflación anual del 56%. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/12/30/actualidad/1388436278_464737.html

Inflación acumulada del año 2014 cerró en 68,5%. Disponible en: <http://www.finanzasdigital.com/2015/02/bcv-inflacion-acumulada-del-ano-2014-cerro-685/>

Inflación de 2015 cerró en 270,7%. Disponible en:

http://www.el-nacional.com/noticias/economia/inflacion-2015-cerro-2707_18139#

La inflación de 2016 en Venezuela fue del 550%. Disponible en:

<https://www.infobae.com/america/venezuela/2017/02/23/la-inflacion-de-2016-en-venezuela-fue-del-550-por-ciento/>

Venezuela cerró el 2017 con una inflación de 2616% pero para Nicolás Maduro no hay crisis. Disponible en:

<https://www.lanacion.com.ar/2099017-venezuela-inflacion-nicolas-maduro-crisis-precios>

FMI estima que la inflación en Venezuela subirá a 13,000% en el 2018. Disponible en:

<https://gestion.pe/economia/fmi-estima-inflacion-venezuela-subira-13-000-2018-225798>

desastre y en términos alimentarios se llama hambruna».⁹

El índice de escasez de productos de la canasta básica alimentaria es del 40% y el de las medicinas del 60%. Se estima que unos 4 mil venezolanos cruzan la frontera hacia Colombia para recibir el único plato de comida que probarán en el día¹⁰.

El salario mínimo en enero del 2019 pasó de 5,22 dólares a 20,9 dólares, de acuerdo con la tasa oficial de cambio. Son casi 4 millones de trabajadores en extrema pobreza que perciben este salario. Según las Naciones Unidas, el umbral de miseria está fijado en 1,20 dólares de ingresos diarios¹¹. Como se ha mostrado líneas arriba, con el nivel de inflación que tiene Venezuela, ese ingreso no alcanza para mantener una familia.

Al respecto, la figura 4 que se muestra más adelante permite apreciar comparativamente el salario mínimo en Latinoamérica, y demuestra la álgida situación por la que pasa Venezuela.

196

Diversos testimonios alertan sobre la incidencia que tienen estas cifras en la realidad de quienes tienen infantes recién nacidos. Otros refieren que trabajaban para conseguir comida, primero, y segundo –si quedaba– para medicinas; sin embargo, enfatizan que no siempre alcanzaba para comprar comida. Así, a la escasez de alimentos se suma la desnutrición.

En este sentido, podemos afirmar que el perfil del migrante venezolano en el Perú se caracteriza, principalmente, por necesidades económicas, mejorar su calidad de vida a través del trabajo y satisfacer condiciones de supervivencia como alimentación y salud acá y para sus familiares en Venezuela. Con la actividad laboral que desempeñan en Perú, la mayoría de los entrevistados afirma que envían remesas a familiares que dejaron en Venezuela. Se calcula que en el 2018 ingresó a Venezuela 2300

⁹ Disponible en: <http://hondudiario.com/2017/12/18/caritas-registro-114-de-desnutricion-infantil-en-venezuela/>

¹⁰ Más de 4 mil venezolanos cruzan a diario la frontera para almorzar en Colombia. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/internacional/Mas-de-4000-venezolanos-cruzan-a-diario-la-frontera-para-almorzar-en-Colombia--FOTOS-20190208-0191.html>

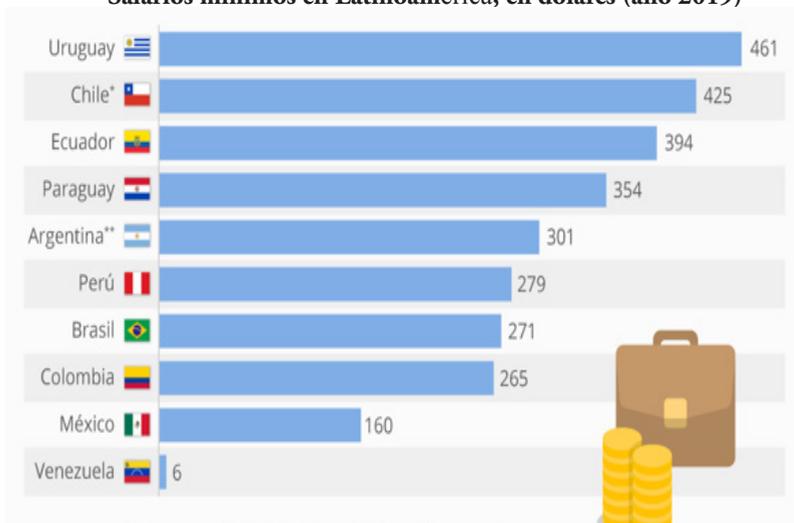
¹¹ Salario mínimo en Venezuela: ¿qué se puede comprar con 18 mil bolívares (US\$ 20,9)? Disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/salario-minimo-venezuela-comprar-18000-bolivares-pais-nicolas-maduro-nnda-nmlt-noticia-597693>

millones de dólares por concepto de remesas¹².

Pero las carencias y crisis no solo se presentan en cuanto a la falta de alimentos y medicinas, sino también en la falta de electricidad en casi todo el país, así como en la informalidad laboral y el desempleo que llega a la mitad de la PEA. A ello, se suma la quiebra de industrias y empresas debido a la asfixiante legislación y control estatal, lo que ocasiona que alrededor del 70% de la dieta venezolana se importe.

Figura 4

Salarios mínimos en Latinoamérica, en dólares (año 2019)



Fuente: ver pie de página.¹³

2) La inseguridad ciudadana

Venezuela se ha convertido en los recientes años en uno de los países más violentos del mundo debido a su alta tasa de homicidios. Los estudios revelan que la criminalidad venezolana cobra víctimas en todos los estratos sociales sin importar las edades, siendo los habitantes de los barrios más pobres los que constituyen el grueso de las cifras. En consonancia con estos datos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), indica que desde

¹³ Videoconferencia: «Venezuela: la crisis y sus salidas» con el P. Francisco José Virtuoso Arrieta, S.J., rector de la Universidad Católica Andrés Bello, el 7 de febrero de 2019.

¹² Los salarios mínimos en América Latina para 2019. Disponible en: <https://es.statista.com/grafico/16576/ajuste-de-los-salarios-minimos-en-latinoamerica/>

hace dos años Venezuela ocupa el segundo lugar entre los países con más homicidios en el mundo¹⁴. Así, la inseguridad ciudadana venezolana es una variable que ayuda a explicar la migración.

El grado de violencia fue de tal magnitud que las cifras de muertos se elevaban cada año puesto que el régimen chavista minimizó los problemas a un asunto de percepción, y negó la magnitud de estos con relación a los asaltos, agresiones, homicidios, secuestros *express* y secuestros largos, pandillaje y la impunidad de los delitos. Ante esta situación, los «delitos de hambre» o «delincuencia amateur», es decir, personas que sin tener antecedentes delincuenciales robaban por hambre o por falta de alimentos, aumentaron.

Se estima que en Venezuela hay más de 10 millones de armas en las calles¹⁵. La cifra de homicidios entre 1999 y 2013 osciló en alrededor de 200 mil. Se excluye de esta cifra las muertes por enfrentamientos entre pandillas. Esta situación se puede ilustrar con los siguientes datos (ver figura 5, *infra*).

198

Esta aparente disminución de las muertes violentas según el Observatorio Venezolano de Violencia se explicaría por la migración, pues los delincuentes también habrían migrado por una supuesta política gubernamental que consistía en «exterminar» la delincuencia de manera violenta y extrajudicial¹⁶. Asimismo, a través de su retórica, el Estado desata esta situación de violencia e impunidad, que promueve un ambiente hostil al adjetivar a cualquier disidente como oligarca o imperialista, indicando además, que «quien no esté con el régimen puede irse.»

Otras cifras nos muestran a una Venezuela como el octavo país con más secuestros a nivel mundial; uno de los 20 países con más tránsito ilegal de drogas dentro de su territorio, el segundo país con más homicidios de América, y uno de los países sin conflicto bélico más violento del mundo¹⁷.

¹⁴ Informe global de Homicidios 2013 de la Organización de Naciones Unidas. En: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc

¹⁵ <https://observatoriodeviolencia.org.ve>

¹⁶ Venezuela registra 23 047 muertes violentas durante 2018, según ONG. En: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181227/453784784394/venezuela-registra-23047-muertes-violentas-durante-2018-segun-ong.html>

¹⁷ En: <http://quintodia.net/las-cifras-del-delito/>

Figura 5

Muertes violentas en Venezuela: 2013-2018

Año	Víctimas	Tasa (Por cada 100 000 hab.)
2013	24 763	79
2014	24 980	82
2015	27 857	90
2016	28 479	91,8
2017	26 616	89
2018	23 047	81,4

Elaboración: propia.

Fuente: Observatorio Venezolano de Violencia.

Estos datos nos indican que Venezuela está atenazada por la violencia e inseguridad y, junto a la crisis económica y alimentaria, es una de las causas más poderosas que originan su actual diáspora. Se reconoce que aun cuando el régimen no continúe, el problema de la inseguridad ciudadana como daño a la cohesión social tardará mucho tiempo en resolverse.

199

Los migrantes, entonces, huyen de una situación económica precaria y una violencia e inseguridad incontrolables.

Finalmente, el gobierno bolivariano ha minimizado sistemáticamente las razones y el número de la migración denominándola «robo de talentos», puesto que ha estigmatizado a los migrantes como traidores a la revolución y ha entorpecido deliberadamente las gestiones para obtener documentación personal y profesional en Venezuela, lo mismo que en sus diferentes consulados y embajadas.

IV. Venezolanos en Perú

La migración venezolana representa un caso inédito y novedoso para el Perú. Esta situación, evidentemente, ha traído problemas no solo al Estado peruano en su capacidad de dar una respuesta pronta y eficiente a la coyuntura, sino a la sociedad e instituciones peruanas en general.

Actualmente, no se cuenta con una data exacta que indique cuántos venezolanos están en Perú, en qué regiones, cuántos continúan su viaje a terceros países, en qué se desempeñan laboralmente, cuál es su impacto en el mercado laboral o cuántos solicitan el permiso temporal de permanencia (PTP) y refugio simultáneamente.

Es a partir del año 2013 cuando se inició un ingreso sostenido de venezolanos y desde el año 2016 ya se puede notar un crecimiento acelerado. De acuerdo con los datos disponibles, se advierte una tendencia creciente en la migración. (ver figura 6, *infra*).

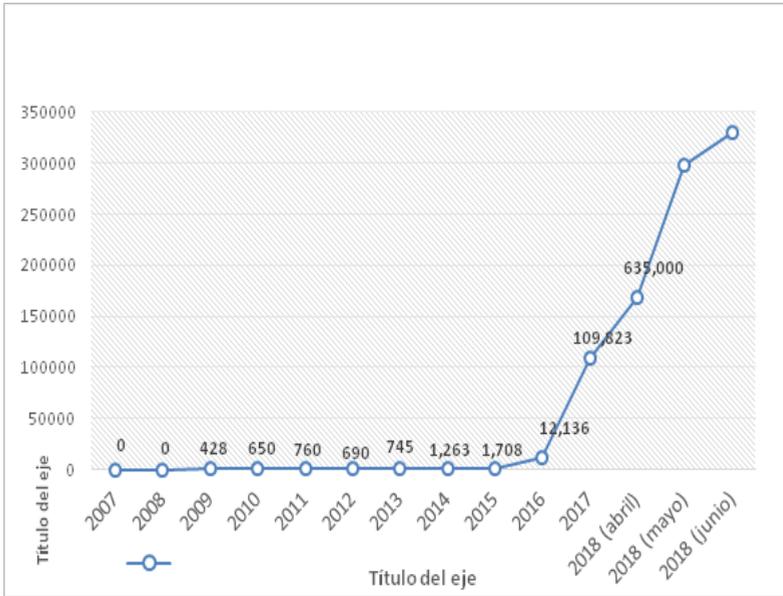
De acuerdo con las estadísticas, se puede observar el espectacular incremento del número de migrantes venezolanos. Este crecimiento coloca al Perú como el segundo país en Latinoamérica con una mayor cifra de migrantes venezolanos, solo detrás de Colombia. Frente a esta situación, el Estado peruano respondió otorgando el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y reconociendo, a muy pocos migrantes, el estatus de refugiado. Sin embargo, con el crecimiento de la migración venezolana se ha comenzado a especular sobre diversas posibilidades para «frenar» el ingreso de ciudadanos venezolanos. De este modo, han aparecido opiniones que recomiendan solicitar visas para ingresar al país o, junto a otros estados latinoamericanos, diseñar una política de «cuotas» de ingresos.

200

En agosto de 2018 se estableció la obligatoriedad de portar pasaporte a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar al territorio peruano, aunque en casos de vulnerabilidad grave se permite el ingreso con cédula de identidad o partida de nacimiento.

Estas medidas entrarían en contradicción con las sugerencias de organismos de las Naciones Unidas como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), que sugieren reconocer que en Venezuela existe un contexto de crisis humanitaria y, por tanto, invocan a los países de la región otorgar mayores facilidades de ingreso a ciudadanos venezolanos.

Figura 6
Emigración venezolana al Perú, 2007-2018



Fuente: Superintendencia de Migraciones del Perú, Diario *El Comercio*.¹⁸

Voces académicas y estudiosos del tema indican que sería contraproducente colocar barreras burocráticas para el ingreso, pues la experiencia indica que esto no reduce ni impide la migración y colocaría en situación de vulnerabilidad a los migrantes.

V. Perfil del migrante venezolano

La población migrante llega al Perú para dedicarse exclusivamente a laborar; no se han registrado casos de migrantes cuyo objeto de viaje sea seguir estudios. La tendencia a dedicarse a trabajar se debe a la necesidad de mantenerse y mantener a su familia que permanece en Venezuela; esta situación convierte a los migrantes, muchas veces, en víctima de estafas,

¹⁸ Según Migraciones, el número de venezolanos en el Perú se eleva a 300 mil. En: <https://elcomercio.pe/amp/peru/migraciones-numero-venezolanos-peru-eleva-330-mil-noticia-526089>

explotación laboral, e incluso se han registrado casos de personas que laboran durante 12 horas sin el pago de horas extras.

Al momento de investigar sobre los lugares posibles para migrar, el Perú aparece como un país atractivo por el menor costo de vida –en comparación con otros países– o muchos migrantes se quedan sin recursos en el camino, por lo que deciden quedarse en el país. También ha podido advertirse que el PTP se ha convertido en motivo de atracción para migrar, ya que genera beneficios para la regularización y la posibilidad de laborar. De acuerdo con la OIM, las razones por las cuales los migrantes eligen el Perú son razones económicas, oportunidades laborales, facilidad de trámites y reunificación familiar¹⁹.

VI. Relaciones sociales, inserción y experiencia migratoria

La experiencia migratoria considera aspectos como la manera en que los peruanos se relacionan con los migrantes, pero también la forma cómo los migrantes se relacionan entre sí. Dentro del primer aspecto, ha sido posible encontrar que la población venezolana se encuentra sumamente agradecida por los beneficios que les han sido otorgados, así como por la acogida que han tenido por parte de los peruanos.

202

Asimismo, es común encontrar relaciones muy cercanas de ayuda mutua entre venezolanos, personas que tienen menores recursos se asocian con otros venezolanos para vivir juntos en espacios pequeños y con varios acompañantes o impulsar pequeños emprendimientos. Los migrantes se autoimponen privaciones porque necesitan ahorrar para enviar dinero a sus familias y vivir. En ese sentido, los migrantes se asocian con sus connacionales para apoyarse mutuamente y crean lazos a pesar de no haber tenido ningún tipo de relación en Venezuela. Así pues, a falta de tener familia en Perú, construyen lazos de empatía y familiaridad con sus compatriotas, quienes pasan por las mismas situaciones que ellos.

El Perú es uno de los pocos países en Sudamérica con migración venezolana donde se ha creado una organización no gubernamental para venezolanos y coordina acciones en favor de ellos. «Unión venezolana

¹⁹ Monitoreo de flujos de población migrante venezolana al Perú. DTM, OIM. 2017.

en Perú» es un espacio que permite la integración de venezolanos a nivel laboral y colectivo; los medios que utiliza para la comunicación son las redes sociales como Facebook, Youtube e Instagram, a través de las cuales se brinda información y organiza eventos como ferias informativas sobre migración y refugio, ayudándolos con la elaboración de solicitudes de refugio. Asimismo, fomenta encuentros para profesionales; además, intenta ser nexo entre la población venezolana con el Estado peruano, e impulsa iniciativas para el reconocimiento de títulos y grados, entre otros.

Dentro de esta migración, las redes sociales juegan un rol fundamental. En muchos casos, el primer contacto es a través de familiares, amigos venezolanos o un conocido peruano que radica con anterioridad en el país; este sirve de nexo para brindar información sobre el viaje, las rutas y las posibilidades laborales en Perú. Es posible encontrar videos en plataformas de Youtube, Instagram y Facebook donde migrantes narran sus experiencias de viaje, los beneficios de estar en Perú y describen su vida diaria; ello permite al venezolano que aún no migra, conocer las posibilidades de lugares de destino.

VII. Condiciones laborales

En cuanto a las actividades laborales, los migrantes venezolanos vienen autoempleándose a través de trabajos informales impulsados por ellos mismos en la venta de diversos productos, generan pequeñas empresas formales, trabajan [pocos] en su profesión, o desarrollan actividades diferentes a la que estudiaron. Las razones para no poder dedicarse a su profesión son el alto costo de la revalidación del título profesional, el cual es imposible de pagar con los salarios que perciben, así como lo difícil que resulta hacer trámites desde Lima sin contar con el apoyo de una embajada o consulado en Perú.

Los lugares donde frecuentemente encuentran trabajo son en restaurantes, en tiendas, en ventas, entre otros. Sin embargo, son estos lugares el principal espacio donde son objeto de engaños y estafas. Asimismo, han empezado a surgir pequeños negocios independientes de venezolanos: panaderías, peluquerías y restaurantes de comida venezolana en diferentes distritos de la capital; esta modalidad ha permitido ofrecer empleo a otros compatriotas, generando redes de contacto y apoyo.

Los migrantes venezolanos señalan que han sido objeto de discriminación dentro del campo laboral, por parte de peruanos, producto de que se asume que los migrantes disminuyen las oportunidades laborales de los peruanos al aceptar salarios por debajo del mínimo y largas jornadas de trabajo. En octubre de 2018, según información del Ministerio de Trabajo, había 21 mil 277 venezolanos con contrato formal desempeñándose en diversas actividades económicas y empresas.

Es importante señalar que el mercado laboral peruano carece de alta formalidad laboral. Según un informe del BBVA Research, publicado en el 2017, la tasa de informalidad continúa siendo elevada, bordeando el 71%. Esto significa que más de 7,5 millones de personas laboran en condiciones informales en nuestro país. Este hecho también impacta directamente a los migrantes, quienes tienen menores posibilidades de acceder a trabajos formales por dos motivos: primero, el alto costo de la revalidación de títulos universitarios, el cual les impide desarrollar su profesión en el país; segundo, la necesidad de tener un trabajo de manera urgente que les permita sobrevivir y enviar remesas a su familia en Venezuela.

204

Frente a la situación del mercado laboral en el Perú, caracterizada por una alta informalidad y con variados casos de explotación, es comprensible encontrar una tendencia al autoempleo por parte de los migrantes.

VIII. Respuesta del Estado

1) Permiso Temporal de Permanencia (PTP)

En enero de 2017 entró en vigencia el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) orientado a regularizar exclusivamente la estada de migrantes venezolanos. El Gobierno del Perú, mediante el Decreto Supremo N° 001-2017-IN, implementó en su primera etapa un PTP para las personas extranjeras madres o padres de hijos/as peruanos/as menores de edad o con discapacidad permanente (DS N° 001-2017-IN), para que durante el plazo de 120 días hábiles presentasen su solicitud ante la Superintendencia Nacional de Migraciones. En la misma fecha se promulgó el D.S. N° 002-2017-IN, con lo cual se extendió este permiso a migrantes venezolanos que hubiesen ingresado legalmente al país hasta esa fecha.

Mediante el D.S. N° 023-2017-IN se implementó una segunda etapa del PTP el 29 de julio de 2017, y el Estado amplió este beneficio a los migrantes venezolanos que ingresaron legalmente al país hasta el 31 de julio. Este decreto supremo tuvo por objeto establecer el procedimiento para otorgar el PTP por un año a las personas de nacionalidad venezolana que ingresaron de manera regular al territorio nacional.

Ante la continua llegada de migrantes más allá de la fecha de cierre del segundo PTP, muchos ciudadanos, para no caer en una situación de irregularidad, acudían a la oficina de la Comisión Especial de Refugiados. De acuerdo con informaciones de dicha comisión, se llegaban a atender hasta 800 solicitudes por día. En esta coyuntura se promulgó el D.S. N° 001-2018-IN, en el que se aprobaron los nuevos lineamientos para el otorgamiento de este permiso por un año a las personas que hayan ingresado hasta el 31 de diciembre de 2018. A diferencia de los dos primeros PTP que regularizaban «hacia atrás», este nuevo PTP tiene la virtud de regularizar «hacia adelante». Según la norma, el PTP se podrá solicitar hasta el 30 de junio del 2019; sin embargo, debido a varios eventos asociados a la delincuencia donde estaban comprometidos ciudadanos venezolanos y al alto número de migrantes que no habían iniciado los trámites del PTP, se decidió otorgar el PTP solo a aquellos ciudadanos que hubiesen ingresado hasta el 31 de octubre de 2018. Se calcula que desde esa fecha hasta el 3 de diciembre de 2018 han ingresado 77 mil migrantes venezolanos. La norma indica que aquellos ciudadanos que ingresen luego del 31 de octubre deberán tramitar una calidad migratoria especial mostrando un contrato de trabajo.

El PTP es un documento emitido por la Superintendencia Nacional de Migraciones que permite acreditar la situación migratoria regular de los ciudadanos venezolanos por el plazo de un año y desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana. Este permiso permite a los beneficiarios obtener un empleo formal y un número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) para pagar los impuestos correspondientes, así como acceder a servicios de educación, salud, servicios bancarios, entre otros, a los que no tenían acceso debido a su condición de turistas o situación migratoria irregular.

Cabe destacar que a diciembre de 2018 habían ingresado al Perú 635 mil ciudadanos venezolanos, de los cuales 558 mil lo habían hecho hasta el 31 de octubre. De esta última cantidad, 395 mil solicitaron PTP. Al 31 de diciembre se habían otorgado 156 mil PTP, y habían iniciado el trámite 217 mil venezolanos.

La implementación del PTP ha traído algunas dificultades a nivel de coordinación entre instituciones del Estado. Así, por ejemplo, el carné de PTP no es reconocido como válido por los sistemas de salud (EsSalud y Sistema Integral de Salud – SIS). En el sector privado, algunos bancos exigen el carné de extranjería para abrir una cuenta bancaria.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha expresado que esta medida humanitaria del gobierno peruano constituye un ejemplo para la región, por ser la primera medida adoptada por un país para proteger y asegurar los derechos de los migrantes de nacionalidad venezolana.

206

Es importante señalar que el PTP no otorga calidad ni estatus migratorio. Se trata, sencillamente, de un permiso que le permite al migrante tener estadía legal y trabajar en el país por el lapso de un año. Sin embargo, no es reconocido como válido ante varias instituciones públicas y privadas; en este sentido, el migrante venezolano, pese a la regularización de su estatus, queda expuesto a cierta vulnerabilidad en sus derechos.

En efecto, aun cuando la nueva reglamentación de Migraciones permite el uso del PTP como documento de identificación, todavía existe desconocimiento con respecto a las características y consiguientes derechos que otorga este permiso, lo cual ha impedido la accesibilidad de migrantes a servicios públicos. De este modo, se puede inferir que la política adoptada a nivel institucional no tiene un correlato con la forma en que se gestiona en la administración pública y privada.

La entrada en vigencia del PTP ha puesto en evidencia la descoordinación entre las diferentes instituciones del Estado, así como la forma en que se ha gestionado las políticas migratorias, lo que impone preguntarnos: ¿el Estado peruano ha resuelto realmente la situación migratoria venezolana?

IX. Refugiados

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, estipula que se reconozca la condición de refugiado a toda persona que

(...) debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, o no quiera regresar a él.

A la luz de este instrumento, la legislación peruana consagra el derecho del refugio mediante la Ley N° 27891, Ley del Refugiado, y reconoce en ella la condición definida en el Estatuto de Refugiados y también reconoce como refugiada a toda 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» (Ley N° 27891).

207

De acuerdo con las cifras de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados, hacia septiembre de 2018 se han presentado 120 mil solicitudes de refugio y el 99% de estas solicitudes corresponden a migrantes venezolanos. Para el 2015 el porcentaje de solicitudes de refugio de venezolanos representaba el 41,83%. Se aprecia un notorio crecimiento respecto a años anteriores. Entre el 2016 y el 2018 el Estado peruano ha reconocido el estatus de refugiado a 400 ciudadanos venezolanos, lo que representa el 0,24% de las solicitudes presentadas.²⁰

Se aprecia un creciente número de solicitantes de refugio de venezolanos y, por otro, una baja aceptación de dichas solicitudes, aunque para el 2018 se ha elevado ligeramente la aceptación. Este escenario se ha configurado así porque los migrantes venezolanos ingresaban al país en calidad de turistas y, al verse en la necesidad de regularizar su situación

²⁰ «El refugio: la última opción para los migrantes venezolanos», En: <https://elcomercio.pe/peru/refugio-ultima-opcion-migrantes-venezolanos-noticia-605902>

migratoria, solicitaban refugio para verse «protegidos» y evitar una posible expulsión. Sin embargo, no todos los que solicitaban refugio reunían las condiciones para ser declarados como tales. En realidad, lo que buscaban era tener una formalidad migratoria para permanecer y trabajar en el Perú. De acuerdo con Patricio Rubio «En realidad, se trata de un típico problema migratorio y no de refugio»²¹. Esta situación también se vio agravada por la decisión del gobierno peruano de exigir pasaporte para ingresar al Perú a partir del 25 de agosto y otorgar PTP solo a aquellos ciudadanos que ingresen hasta el 31 de octubre de 2018.

Optar por el refugio ha ocasionado una sobrecarga en la Comisión Especial para los Refugiados; ello ha producido demoras en el reconocimiento del estatus de refugiado de los solicitantes.

Estas dilaciones favorecían a los migrantes, pues «ganaban tiempo» mientras esperaban una resolución final a la solicitud de refugio. «Mientras los ciudadanos venezolanos se encuentren como solicitantes de refugio en el Perú, no se encuentran desprotegidos; pueden permanecer en el Perú y pueden trabajar, pero no es una solución definitiva para ellos.»²²

208

Así, obtener el estatus de refugiado o sencillamente solicitarlo, ha sido una especie de «salvavidas» para los migrantes venezolanos mientras buscaban acogerse al PTP. Esta situación ha puesto en evidencia el uso indebido de la figura del refugio, así como el desborde institucional del Estado para responder a esta situación. Este desborde y las demoras benefician a quienes buscan «regularizar» su permanencia en el país. En este sentido, se puede inferir que el refugio ha sido utilizado como un medio para huir de una irregularidad migratoria cuyo objetivo básicamente es estar habilitado para trabajar legalmente.

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) han precisado que el uso amplio de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 permitiría una interpretación favorable para los venezolanos solicitantes de refugio por la situación

²¹ Alrededor del 98% de venezolanos que llegan al Perú no califican como refugiados. En: <https://diariocorreo.pe/peru/venezolanos-en-peru-no-califican-refugiados-798820/>

²² *Ibidem*.

que enfrenta Venezuela: escasez de alimentos, violación de derechos humanos, falta de medicamentos, hiperinflación, violencia e inseguridad y otras circunstancias que han perturbado gravemente a este país²³. En este sentido, exhorta a los países a reconocer la condición de refugiado a los ciudadanos venezolanos con temor fundado de persecución en caso de retorno a Venezuela, o que consideran que su vida, integridad o libertad personal estarían amenazadas²⁴.

La apreciación que se tendría desde el Estado peruano es que, si bien la situación es delicada, no llega al nivel de gravedad que podría presumirse para aplicar lo estipulado por Cartagena; es decir, la situación no ha llegado al nivel necesario para aplicar dicha declaración. Esta sería la razón por la cual un elevado número de solicitudes de refugio presentadas por venezolanos son desestimadas.

X. Conclusiones

La migración venezolana hacia el Perú es un fenómeno nuevo para el Estado y la sociedad. La respuesta del Estado ha sido tardía y poco coordinada. La comunicación entre las diversas instituciones que gestionan las migraciones no ha sido fluida. Los migrantes han solicitado PTP y refugio simultáneamente, lo que ha hecho trabajar «doble» a las instituciones que gestionan las políticas migratorias, ocasionando pérdida de recursos y tiempo y un desborde de las capacidades institucionales.

En su momento, el otorgamiento del PTP se convirtió en un imán que atrajo a la población venezolana que salía de sus países por las razones expuestas. Esta figura, junto con las crecientes redes y comunidades de venezolanos radicados en el Perú, explican el creciente número de inmigrantes; a su vez, este número motiva a más venezolanos a migrar al Perú.

El proyecto migratorio de los venezolanos básicamente se circunscribe a razones económicas y laborales. Insertarse en el mercado laboral es su prioridad para mantenerse y enviar remesas a sus familias.

²³ Resolución 2/18 Migración forzada de personas venezolanas. En: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

²⁴ *Ibíd.*

En algunos casos se han creado pequeños emprendimientos dirigidos al consumo de los mismos venezolanos. El PTP los habilita para trabajar, pero no para trabajar profesionalmente, pues para eso se necesitan otras medidas. Así, el mercado laboral en el que se desenvuelven los migrantes venezolanos es el informal o puestos formales que requieren poca o nula especialización, pues no se les reconocen sus grados, títulos y experiencia. En este sentido, una política integral de inclusión debería superar al PTP, de modo que permita al migrante una real inclusión para que se garanticen sus derechos fundamentales y se elimine toda clase de explotación, estafa y discriminación laboral.

No se puede precisar la existencia de xenofobia o discriminación; sin embargo, han comenzado a aparecer eventos que difunden los medios de comunicación y las redes sociales en los que se observa cada vez más cierto rechazo y preocupación por la presencia de migrantes venezolanos, bajo el argumento de que estarían quitando trabajo a los peruanos. En este sentido, es importante diseñar una política pública transversal que sensibilice y luche contra todo tipo de discriminación. Ello posibilitará el libre desarrollo y respeto de los derechos humanos, además de evitar el aislamiento de la población venezolana afincada en Perú, lo que podría generar segregación y guetos urbanos de migrantes.