



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de los Andes

Blouin, Cécile

Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú*

Colombia Internacional, núm. 106, 2021, Abril-Junio, pp. 141-164

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81266361006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú

Cécile Blouin

Universidad de Durham (Reino Unido)
Pontificia Universidad Católica del Perú

CÓMO CITAR:

Blouin, Cécile. 2021. "Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú". *Colombia Internacional* 106: 141-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>

RECIBIDO: 31 de julio de 2020

ACEPTADO: 27 de octubre de 2020

MODIFICADO: 15 de enero de 2021

<https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>

RESUMEN. Objetivo/contexto: el objetivo de este artículo es describir cómo la política migratoria peruana hacia la población venezolana se inscribe en una lógica de control migratorio. Se analizan la ley de migraciones y la de refugio, así como el mecanismo político-jurídico del permiso temporal de permanencia a la luz de los conceptos de "política de control con rostro humano" y gobernabilidad migratoria. **Metodología:** el trabajo se basa en el análisis de una serie de entrevistas a distintos actores clave del Estado y de los organismos internacionales en tres ciudades del país (Lima, Tumbes y Tacna) realizadas entre enero y marzo de 2020. Este análisis se complementa con la revisión detallada del marco normativo e institucional peruano y diversas entrevistas y declaraciones públicas de la Presidencia de la República alrededor de la migración venezolana. **Conclusiones:** se concluye que, a pesar de contar con una renovada legislación migratoria, las respuestas del Estado peruano frente a la migración venezolana están ancladas en los conceptos de control y utilidad de la migración. Asimismo, la política de asilo, supuestamente más protectora, se ve

Este artículo forma parte del proyecto de investigación del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Grیده) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), "Trayectorias migrantes: un acercamiento a los factores que estructuran los proyectos y estrategias migratorias de personas jóvenes venezolanas en Perú" (2019-2021), financiado por la Dirección de Gestión de la Investigación de la PUCP. Este artículo contó además con el apoyo del fondo concursable para la internacionalización de los grupos de investigación de la Dirección Académica de Relaciones Institucionales (DARI) de la PUCP. Agradezco a Claudia Lovón y Lucero Ibarra, ambas miembros del Grیده, por el apoyo en la sistematización de las entrevistas, así como a Alexander Benites, asistente de investigación del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú por el apoyo en la búsqueda bibliográfica.

también impactada por los discursos y las prácticas de control. **Originalidad:** este trabajo propone un análisis integral de las políticas hacia la población venezolana, incluyendo la de asilo. Con ello, permite entender las complejas relaciones entre esta y la política migratoria. Además de centrarse en el rol del Estado en la construcción de estas políticas, se incluye la perspectiva de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) como actores fundamentales de este proceso. Con ello, el trabajo abre nuevos caminos de investigación sobre el rol de actores internacionales en la gestión de la migración en la región.

PALABRAS CLAVE: migración venezolana; política migratoria; política de asilo; Perú.

Migration Policy towards Venezuelan Migrants in Peru: Complexities and Contradictions

ABSTRACT. Objective/Context: This article aims to describe how the Peruvian migration policy towards the Venezuelan population is part of migration control logic. Migration and refugee laws are analyzed, and the political-legal mechanism of the Temporary Permit of Permanence in the light of the concepts of “control policy with a human face” and migratory governance. **Methodology:** the work is based on analyzing a series of interviews with different key actors of the State and international organizations in 3 cities of the country (Lima, Tumbes, and Tacna) carried out between January and March 2020. This analysis is complemented by the detailed review of the Peruvian regulatory and institutional framework and various interviews and public statements by the Office of the President of the Republic on Venezuelan migration. **Conclusions:** it is concluded that, despite having a renewed immigration legislation, the responses of the Peruvian State to Venezuelan migration are anchored in the concepts of control and utility of migration. Likewise, asylum policy, supposedly more protective, is also impacted by discourses and control practices. **Originality:** this work proposes a comprehensive analysis of the policies towards the Venezuelan population, including that of asylum. This approach allows us to understand the complex relationships between immigration and asylum policy. In addition to focusing on the State's role in the construction of these policies, the perspective of the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) are included as key actors in this process. With this, the work opens new avenues of research on international actors' role in managing migration in the region.

KEYWORDS: Venezuelan migration; immigration policy; asylum policy; Peru

Complexidades e contradições da política de migração para a migração venezuelana no Peru

RESUMO. Objetivo/contexto: o objetivo deste artigo é descrever como a política migratória do Peru para a população venezuelana se insere em uma lógica de controle migratório. São analisadas as leis de migração e refugiados, bem como

o mecanismo político-jurídico da Autorização de Permanência Temporária à luz dos conceitos de “política de controle com rosto humano” e governança migratória. **Metodologia:** o trabalho se baseia na análise de uma série de entrevistas com diferentes atores-chave do Estado e de organismos internacionais em três cidades do país (Lima, Tumbes e Tacna) realizadas entre janeiro e março de 2020. Essa análise é complementada pela revisão detalhada do marco regulatório e institucional do Peru e de várias entrevistas e declarações públicas da Presidência da República sobre a migração venezuelana. **Conclusões:** conclui-se que, apesar de ter uma legislação migratória renovada, as respostas do Estado peruano à migração venezuelana estão ancoradas nos conceitos de controle e utilidade da migração. Da mesma forma, a política de asilo, supostamente mais protetora, também é impactada por discursos e práticas de controle. **Originalidade:** este trabalho propõe uma análise abrangente das políticas para a população venezuelana, incluindo as políticas de asilo. Com isso, permite-nos compreender as complexas relações entre a política de imigração e asilo. Além de enfocar o papel do Estado na construção dessas políticas, a perspectiva da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) figuram como atores-chave nesse processo. Assim, o trabalho abre novos caminhos de pesquisa sobre o papel dos atores internacionais na gestão da migração na região.

PALAVRAS-CHAVE: migração venezuelana; política de imigração; política de asilo; Peru

Los venezolanos bienvenidos al Perú, porque en los años setenta, cuando aquí había una dictadura, muchos peruanos fueron a Venezuela. O sea que venezolanos bienvenidos al Perú, y vengan aquí, y les pagaremos los sueldos de ley y todo el resto. (Entrevista al presidente de la República 2018)

El Perú tiene una larga tradición de acoger precisamente de manera humanitaria a ciudadanos de otros países, pero también, como país, tenemos la obligación de velar por la seguridad, la tranquilidad y la paz de todos los peruanos. (Latina Noticias 2019)

Introducción

La región sudamericana ha sido considerada como una de las más protectoras de los derechos de las personas migrantes (Acosta 2018; Acosta y Freier 2015). Sin embargo, los avances en la construcción de políticas migratorias integrales no han sido homogéneos. Es así que conviven marcos normativos adoptados en el contexto de dictaduras, como en el caso chileno, con marcos normativos paradigmáticos, como el caso ecuatoriano, y a la vez se han observado diversos retrocesos, como en

el caso de Argentina en 2017 (Acosta 2018; Ceriani 2018; Penchaszadeh y García 2018). Asimismo, los países de la región han enfrentado diversas realidades migratorias como lugares de origen, tránsito y destino. Con el desplazamiento de la población venezolana, las naciones de la región, y sobre todo las andinas, poco acostumbradas a recibir migración, se han convertido en lugares de destino. Es así que hoy en día Colombia, Perú, Chile y Ecuador son los principales receptores de la población venezolana (Acnur y OIM 2021).

Frente a este desplazamiento masivo e inédito en América Latina y en especial en América del Sur, han surgido numerosos estudios que analizan las distintas respuestas de los Estados a esta migración (Acosta, Blouin y Freier 2019; Beyers y Nicholls 2020; Finn y Umpierrez de Reguero 2020; Gandini, Lozano y Prieto 2019, entre otros). Se ha observado que la región, lejos de constituir un modelo único y excepcional de apertura a la migración, ha creado políticas ambivalentes, cambiantes, contradictorias y ancladas en el control migratorio.

Asimismo, muchas de estas políticas han fracasado en dar seguridad jurídica a las personas y garantizar sus derechos (Gandini, Lozano y Prieto 2019). El Perú fue catalogado, en un primer momento, como un país modelo que buscó dar respuesta a este flujo migratorio mediante la implementación de una respuesta de regularización específica, el *permiso temporal de permanencia* (PTP). Sin embargo, en los últimos dos años, dio varios giros restrictivos, en especial la imposición de una documentación para el ingreso, como el pasaporte y la visa, y se configuró como un país que irregulariza a la población venezolana.

En el presente artículo, busco discutir la política migratoria peruana hacia la población venezolana desde los conceptos de *política de control con rostro humano* (Domenech 2013) y de *governabilidad migratoria*, argumentando que las lógicas de seguridad y utilidad de la migración siempre fueron elementos centrales de la respuesta a la migración venezolana. De la misma manera, incluyo en este análisis la política de asilo y sus contradicciones en la construcción de una protección especial. Analizar ambas políticas es aún más necesario para el caso peruano, ya que es el primer país de asilo para la población venezolana.

Para ello, trato no solamente de describir el rol del Estado como actor central en las políticas migratorias, sino que analizo la función cada vez más presente de varias agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en especial de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). La creación de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, liderada en conjunto por el Acnur y la OIM en abril de 2018, marca un hito importante en el liderazgo de estas agencias para la gobernabilidad migratoria en el Perú. El papel de los actores de cooperación en la

definición e implementación de políticas ha sido analizado en diversas regiones del mundo, pero no en América del Sur (Andrijasevic y Walters 2010; Domenech 2017; Geiger y Pécoud 2010, entre otros).

Este artículo, de corte político-jurídico, se basa en una revisión detallada de la normativa peruana. Asimismo, utiliza una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios públicos y organismos internacionales entre enero y febrero de 2020¹ en Lima, capital del Perú; Tumbes, frontera con Ecuador, y Tacna, frontera con Chile.² Se preguntó acerca del diseño de la política, su aplicación y el rol de cada institución. Para los fines de este texto se presentan los resultados de las entrevistas siguientes: OIM (Lima y Tacna), Acnur (Lima, Tumbes y Tacna), Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones, Lima y Tumbes), Gobiernos Regionales (GORE) de Tacna y Tumbes, Defensoría del Pueblo en Tumbes (DP) y la Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE) en Tumbes. Los actores públicos han sido elegidos por su papel clave en el diseño o la implementación de la política migratoria y de asilo, o de supervisión de las políticas con base en los derechos humanos.

Este artículo se divide en tres partes. La primera analiza la nueva ley migratoria a la luz de los conceptos de *control* y *gobernabilidad*. La segunda describe cómo la utilidad y el desarrollo son enfoques claves de la política migratoria peruana. Luego, el trabajo estudia la centralidad del proceso de regularización mediante la adopción del mecanismo del PTP. Finalmente, el cuarto acápite analiza la política de asilo³ y sus contradicciones.

1. La nueva ley migratoria: análisis a la luz de los conceptos de control y gobernabilidad

En este primer apartado, se busca analizar la política migratoria peruana, y en especial la ley migratoria, a partir de los conceptos de control y gobernabilidad. Cuando el Perú empezó a convertirse en un país de inmigración alrededor de mediados del 2000 (Berganza 2016; Vásquez, Busse e Izaguirre 2015), inició a su vez una etapa de cambio normativo. De esta manera, al igual que muchos países de la región en la década del 2000, el Perú reformó su marco normativo

1 Este artículo no incluye los cambios en las políticas introducidos por la pandemia de la COVID-19.

2 El proyecto incluye también más de sesenta entrevistas en profundidad con personas jóvenes migrantes venezolanas que, para el objetivo del artículo, no se mencionan.

3 Con política de asilo me refiero exclusivamente a las políticas relacionadas con la definición de refugiado de la Convención de 1951 y la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984. Estas dos definiciones de refugiado están previstas en la Ley del Refugiado de 2002.

migratorio para incluir disposiciones más protectoras hacia las personas extranjeras (Acosta 2018; Acosta y Freier 2015; Ceriani 2018). La Ley de Extranjería, sin reglamento, siguió vigente después de veinticinco años. Esta norma desfasada y enfocada en la seguridad había sido cuestionada por distintas instituciones a lo largo de la misma década (Aguilar y Mendiola 2010; Comisión Andina de Juristas 2015; Comité de Protección de los Derechos 2015; Defensoría del Pueblo 2009).

El primer intento de reforma se dio en 2015 con la aprobación de una nueva ley migratoria.⁴ Este cambio fue impulsado tanto a nivel internacional, por la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares por parte del Estado peruano, como a nivel interno, con la abogacía de varios/as funcionarios/as pro derechos humanos, en especial de la Defensoría del Pueblo, que llegaron a elaborar un proyecto de ley con el Parlamento Andino y la Comisión Andina de Juristas en 2013 (Izaguirre, Busse y Vásquez 2017). Sin embargo, la nueva ley de 2015 nunca entró totalmente en vigencia luego de su publicación.⁵

En 2017, se adoptó el Decreto Legislativo 1350 del 7 de enero⁶ que sigue vigente hasta la fecha. La nueva ley peruana se inscribe claramente en estas reformas de cambio de paradigma de un enfoque de seguridad a otro de derechos humanos. Con ello, se busca colocar en el centro a la persona migrante y sus derechos en las políticas migratorias. Es así que la ley plantea como principios el respeto a los derechos humanos, la no criminalización de la migración y el principio de no discriminación.⁷ El principio de no criminalización de la migración está muy arraigado en las normativas migratorias suramericanas apoyadas por la vanguardista jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Acosta 2018).

En cuanto al derecho a migrar, plasmado en la Constitución del Ecuador y en otras legislaciones de la región (CELS y Caref 2020), la normativa peruana plantea: “El Estado reconoce el aporte de los migrantes internacionales a la cultura, economía, ciencia y diversas facetas del desarrollo de las naciones. Promueve una

4 El Decreto Legislativo n.º 1236 fue adoptado en septiembre de 2015, en el marco de la Ley n.º 30336 que delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

5 El título preliminar y los artículos relacionados con el proceso de regularización y los controles de ingreso entraron en vigencia.

6 Esta norma fue adoptada por el Poder Ejecutivo mediante la facultad de legislar concedida por la Ley n.º 30506, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S. A.”. El Decreto Legislativo 1350 y su reglamento, el Decreto Supremo n.º 007-2017-IN adoptado el 27 de marzo de 2017, entraron en vigencia el 1.º de marzo de 2017.

7 Ver título preliminar de la ley.

migración segura y defiende la libertad de tránsito internacional”⁸. Este apartado se inscribe en una visión instrumental y utilitarista de la migración (De Lucas 2002). Para Domenech, la gobernabilidad migratoria, que conforma el nuevo régimen global del control de las migraciones, no constituye una visión alternativa a la securitización⁹ de la migración sino que es complementaria a ella. Según esta perspectiva, los/as migrantes son bienvenidos/as cuando su presencia es útil al desarrollo del país (Domenech 2013). En la misma línea, García (2015) argumenta que ya no se trata de prohibir la migración sino de gestionarla incentivando la “buena” migración y limitando la “mala” migración. Se resume este discurso en el lema de la OIM “Managing Migration for the Benefit of All”, o el actual paradigma de la “migración segura, ordenada y regular” plasmado en el Pacto Global sobre Migraciones (Domenech 2017).¹⁰ El discurso de los beneficios de la migración y las necesidades del país de destino es peligroso a largo plazo ya que cuando los/as migrantes no cumplen estos criterios se convierten en indeseables (García 2016).

Por otro lado, entre los principios plasmados en la ley peruana encontramos el de la soberanía nacional. A la hora de analizar la normativa y, en especial, la parte de sanciones por irregularidad, encontramos que estas siguen siendo muy parecidas a la Ley de Extranjería de 1991. Asimismo, la ley establece impedimentos de ingreso y expulsiones por motivos de seguridad nacional, salud pública, orden interno y orden público, entre los principales.¹¹ Estas causales carecen de una definición precisa y por ello suelen aplicarse de forma discrecional por el funcionario de turno (CELS y Caref 2020). El rol dado a la Policía Nacional como apoyo a Migraciones para llevar a cabo las expulsiones y retenciones¹² es otra de las ilustraciones de este control omnipresente para las personas migrantes (IDEHPUCP, Universidad Antonio Ruiz de Montoya y Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad 2017). Como podemos observar, la tensión entre seguridad y derechos humanos está presente y ha sido identificada por los actores institucionales como la base del problema para la construcción de una política basada en los derechos de las personas:

8 Artículo III del Decreto Legislativo 1350.

9 “La securitización, impulsada por la narrativa del miedo a la amenaza a la seguridad supone el cierre de los canales legales migratorios, la militarización de las fronteras, e incluso la externalización del control migratorio, así como el incremento de centros de internamiento” (Blouin y Zamora 2019, s. p.).

10 La visión de la gobernabilidad migratoria y la migración “ordenada y segura” fue también directamente mencionada en nuestra entrevista con OIM en Lima: “nosotros partimos de la idea de que los Estados son soberanos en las decisiones y medidas que quieran tomar, partimos de una migración ordenada y segura”. Para una revisión completa y crítica del concepto, ver Santi (2020).

11 Artículos 45, 47, 57 y 58 del Decreto Legislativo 1350.

12 Artículos 200.4 y 212.2 del reglamento de la ley.

A mí me parece que el principal desafío es cómo hacer que seguridad y derechos no colisionen, y que eventualmente esto puede estar pasando, que por circunstancias políticas, decisiones políticas del más alto nivel, se privilegie en determinado momento la seguridad. (Entrevista Migraciones Lima)

Para distintos autores (Domenech 2013; Ruiz y Álvarez 2019; entre otros), las lógicas de seguridad y derechos humanos, lejos de ser opuestas, son complementarias y se retroalimentan entre sí. En este sentido, el concepto de *políticas de control con rostro humano* es definido como

el universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales. (Domenech 2013, 2)

Lo anterior permite superar la dicotomía entre seguridad y derechos humanos y dar cuenta de la complementariedad entre ambos. En otras palabras, el objetivo de las políticas migratorias sigue siendo el control de los flujos, y para lograrlo se nutren y legitiman en el enfoque de derechos humanos.

La perspectiva más humana de la normativa peruana se puede observar en el reconocimiento de la “vulnerabilidad” de ciertos grupos y la necesidad de regularizar su situación migratoria.¹³ Con este propósito, la ley ofrece diversos mecanismos migratorios para estos grupos. El primero es la calidad migratoria¹⁴ *humanitaria* que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y podría ser considerada como una figura de protección complementaria.¹⁵ El origen de esta se

13 El artículo 11 del Decreto Legislativo 1350 establece que existen personas en situación de vulnerabilidad para quienes se cuenta con medidas específicas, tales como documentos o permisos de permanencia temporal o residencia. En este grupo se encuentran los pueblos indígenas, las víctimas de trata de personas, las víctimas de tráfico ilícito de migrantes, las personas con discapacidad, las víctimas de violencia familiar y sexual, los niños y niñas y los adultos mayores, además de “otras personas que requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales”. El reglamento, por su lado, dedica un capítulo entero a la población en situación de vulnerabilidad.

14 La calidad migratoria es “la condición que otorga el Estado Peruano al extranjero en atención a su situación personal o por la actividad que va a desarrollar en el territorio nacional” (artículo 28.2, Decreto Legislativo 1350). La visa, por su lado, se define como “la autorización de una determinada calidad migratoria, otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior” (artículo 27.1, Decreto Legislativo 1350).

15 El artículo 29.2 del Decreto Legislativo 1350 establece que esta calidad migratoria debe ser otorgada a “las personas que se encuentran en el país sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado pero que se encuentran en situación de gran vulnerabilidad o

encuentra en el proyecto de ley sobre la visa humanitaria para la población haitiana presentada en 2012 que nunca fue aprobado (Vásquez, Busse e Izaguirre 2015).¹⁶

El segundo es la calidad migratoria *especial* otorgada a las personas que no cumplen los requisitos de otras calidades migratorias pero que necesitan ser regularizadas, que depende de Migraciones.¹⁷ A nivel formal, las diferencias entre ambas categorías son borrosas y existe una cierta duplicidad entre ellas (Blouin y Button 2018). En la actualidad, como reportaron los funcionarios de Migraciones, la calidad migratoria especial es usada para casos de personas vulnerables: “En el reglamento hay varias casuísticas, como dieciséis, diecisiete casuísticas de vulnerabilidad, entonces nosotros le otorgamos vías de protección a este público, a estas personas, a estos colectivos” (entrevista Migraciones Lima).

En cuanto a la calidad migratoria humanitaria, hasta el anuncio y la implementación de la visa humanitaria en junio de 2019¹⁸ esta categoría no se aplicaba. El anuncio de la visa por el presidente de la República, Martín Vizcarra, se dio al mismo tiempo que la expulsión de cincuenta personas venezolanas. En su discurso, el presidente usó la retórica de la migración ordenada y segura para justificar la necesidad de la visa: “Abrimos los brazos, como siempre lo ha hecho el Perú, pero ahora vamos a ser más rigurosos en el control de la gente que ingrese. Y, a los que han ingresado de manera ilegal, serán expulsados” (Latina Noticias 2019). Con ello, la respuesta “humanitaria” está en realidad anclada en una necesidad de control y de vigilancia de quiénes entran y salen.

peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; o para quienes han sido víctimas de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas. También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección”.

16 Otros países como Brasil habían optado por esta vía para regularizar a la población haitiana (Blouin 2020).

17 Se establece un procedimiento de acreditación de la situación de vulnerabilidad y se precisa que se podrá otorgar una residencia mediante la calidad migratoria especial por extrema vulnerabilidad en situaciones excepcionales. En este caso, es la misma autoridad migratoria quien decide tal otorgamiento.

18 Resolución de la Superintendencia n.º 000177-2019, 12 de junio de 2019. <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS177-2019.pdf>, p. 2. En junio de 2019, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas y la Comisión Episcopal de Acción Social de la Iglesia Católica presentaron una demanda de *habeas corpus* contra el Estado con miras a eliminar la exigencia de la visa. La demanda fue declarada improcedente en dos instancias, por lo que han interpuesto un recurso de agravio constitucional.

Si bien la visa no tiene costo, los requerimientos para su otorgamiento en los consulados peruanos son imposibles de cumplir para la mayor parte de la población venezolana.¹⁹ Una vez que ingresan al territorio peruano, las personas acceden a la calidad migratoria humanitaria.²⁰ En las entrevistas, se han comentado los beneficios de la implementación de esta visa resaltando su gratuidad, y por ende su accesibilidad para ciertos grupos en condición de vulnerabilidad:

la visa humanitaria de Perú es bastante humanitaria, es decir, no tiene costo el tramitarla,²¹ no te pide antecedentes penales en físico, sino *online*, que tampoco tiene costo. La visa humanitaria, una vez que ingresas al país ya no tienes que pagar la cita, no tienes que pagar el carnet, entonces sí está pensada como una visa humanitaria, tal cual, pensando que las personas no tienen acceso a recursos. (Entrevista OIM Tacna)

Los obstáculos para su obtención no aparecen en los discursos de los funcionarios entrevistados:

la visa humanitaria es gratuita a diferencia de la visa ecuatoriana que cuesta 50 dólares por persona, entonces realmente el ciudadano venezolano tiene, en el Perú, bastantes herramientas de ayuda que nos sorprende a veces porque llegan hasta Tumbes sin visa, entonces cuando llegan hasta Tumbes sin visa van a pedirlo. (Entrevista Migraciones Tumbes)

Como vemos, lejos de constituir una categoría de protección complementaria, esta visa constituye un filtro al ingreso para esta población (Freier y Luzes, en prensa).

En la práctica, y en total contradicción con lo planteado en la normativa, esta calidad migratoria excluye de su ámbito de aplicación a la población que ya se encuentra en territorio peruano (Briceño *et al.* 2020). Otra incoherencia más de este mecanismo se manifiesta con la continuidad de las excepciones “humanitarias” que autorizan a ciertos grupos, tales como personas adultas mayores o mujeres embarazadas en grave situación de vulnerabilidad, a ingresar con la cédula de identidad. Sin embargo, estas excepciones se aplican de forma arbitraria

19 La exigencia del pasaporte es un requisito imposible de cumplir para la población venezolana. Ver IDEHPUCP, Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, Universidad del Pacífico y Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya (2018).

20 Para la obtención del carné de extranjería, las personas venezolanas que cuentan con la visa humanitaria deben realizar un trámite ante el Ministerio de Relaciones Exteriores en un plazo de noventa días a partir del momento de ingreso al territorio (Briceño *et al.* 2020).

21 Se compara la visa peruana con la de Ecuador y Chile que sí tienen costo.

y discrecional por parte de los funcionarios de turno (Amnistía Internacional 2020). El Acnur, por su lado, en las entrevistas realizadas señaló que la visa humanitaria es un mecanismo más y que, en todo caso, no debe impedir ni limitar el acceso a la protección internacional. No obstante, a la fecha son muy pocas las personas que han podido acceder a este mecanismo, lo que relativiza aún más su carácter protector (Freier y Luzes, en prensa).

Como se puede observar, más allá de los principios proclamados por la nueva normativa así como de la consolidación de nuevas calidades migratorias para grupos vulnerables, las prácticas que se han dado a raíz de estos, como la implementación de la visa, se inscriben en una lógica de control.

Habiendo desarrollado estos enfoques y su importancia para el caso peruano, pasaremos a analizar el mecanismo del PTP como respuesta específica al flujo de migrantes de nacionalidad venezolana.

2. La regularización como horizonte de la política migratoria: la experiencia del PTP

Para Domenech, plantear la regularidad migratoria como agenda de las migraciones es ubicar el orden jurídico como “el orden natural de las cosas” (2009, 53) y así reducir la política migratoria a una simple política de regularización (Domenech 2013). La prioridad dada a la regularización migratoria y el fin de la irregularidad se alinean con la agenda internacional en materia de migración, expresada en el Pacto Global sobre Migraciones. Para las organizaciones internacionales como la OIM, no debe discutirse si la migración debe ser autorizada o no, sino la forma en la que esta es administrada para optimizar sus impactos. Esta visión trata de superar una representación antigua de la migración como amenaza (Geiger y Péroud 2010).

No obstante esta voluntad anunciada de acabar con la “ilegalidad”,²² esta es producida por el mismo Estado que mantiene siempre un margen de ilegalidad (De Genova 2002; Domenech 2013). La irregularidad migratoria, lejos de ser un estatus determinado, es fluctuante y cambiante en el tiempo según los intereses del momento del país, a partir de los cuales se define a los deseables e indeseables (González 2010).

En el caso peruano, la regularización migratoria se convierte en un objetivo claro con la adopción del PTP para la población venezolana. Las características

22 Para Domenech (2013), los conceptos de ilegalidad e irregularidad pueden usarse indistintamente ya que “irregularidad” es un eufemismo que no cambia la categorización de la persona como infractora de la ley.

de temporalidad —su validez es de un año— y excepcionalidad del mecanismo traducen la voluntad de enmarcar este flujo en una perspectiva conveniente, en ese caso de corta duración, para el país.

El PTP se adoptó en tres oportunidades para la población venezolana;²³ el primero, en enero de 2017,²⁴ para quienes llegaron al Perú hasta el 2 de febrero de 2017.²⁵ Frente a la continuidad de los flujos de migrantes, el Estado peruano decidió adoptar otro PTP, en julio de 2017; al momento de aprobarlo, el presidente Pedro Pablo Kuczynski expresó: “Hemos facilitado, y estamos ampliando, el permiso temporal de permanencia de nuestros hermanos venezolanos. ¡Son bienvenidos a este país democrático!” (Congreso de la República 2017). Un mes después, declaró: “En Colombia, están llegando miles de venezolanos todos los días. Y aquí les hemos dado la puerta abierta para que puedan venir” (Latina Noticias 2017). Con ello, se observa el discurso de “puertas abiertas” que ha sido usado en América del Sur en distintos momentos y contextos. Para Acosta (2018), esta retórica tiene varias limitaciones vinculadas a la incoherencia de ciertos mecanismos de regularización,²⁶ a la aplicación de estos mecanismos²⁷ y también al criterio de nacionalidad de ciertos medios de regularización que dejan irregulizados a migrantes extracontinentales.²⁸

En esa línea, y siguiendo pronunciamientos internacionales (“CIDH saluda medidas” 2017), se identificó el Perú como “el país más solidario” desde instituciones públicas como el GORE de Tacna y Migraciones, debido a las “numerosas” facilidades que habría dado el Gobierno para la población venezolana. Desde el discurso de organizaciones internacionales, la OIM ha resaltado la “gran voluntad de generar alguna política migratoria que permita, no solo acoger y abrir las

23 Este mecanismo está previsto en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350 para las personas en situación de vulnerabilidad. Además de los PTP para personas venezolanas, el Estado peruano adopta otro PTP para familias de hijos/as peruanos/as: Decreto Supremo n.º 001-2017-IN, “Aprueban lineamientos para el otorgamiento del permiso temporal de permanencia para las personas extranjeras madres o padres de hijos/as peruanos/as menores de edad e hijos/as mayores de edad con discapacidad permanente”.

24 Es interesante observar que el primer PTP se adoptó unos días antes de la propia Ley de Migraciones.

25 Decreto Supremo n.º 002-2017-IN, 3 de enero de 2017. Se publicó una fe de erratas de esta norma el jueves 5 de enero de 2018, en el diario oficial *El Peruano*.

26 Por ejemplo, el Acuerdo de Residencia Mercosur de 2002 no garantiza el derecho al ingreso a un Estado parte, pero sí el derecho a la residencia (Acosta 2018).

27 Por ejemplo, para aplicar al Acuerdo de Residencia Mercosur de 2002, los Estados solicitan distintos documentos, lo que en la práctica puede impedir a ciertos migrantes acceder a este mecanismo (Acosta 2018).

28 Acosta traslada la expresión de *apartheid europeo* de Balilar al caso suramericano como *South American Apartheid* (Acosta 2018).

puertas a las personas, sino también el acceso a una realidad, a una residencia que les permita también acceso de derechos” (entrevista OIM Tacna).

Un tercer PTP se adoptó en enero del 2018 para regularizar a todas las personas que ingresaron hasta el 31 de diciembre. Sin embargo, en agosto del mismo año se recortó la temporalidad del mecanismo al 31 de octubre. Al mismo tiempo, se decidió la obligatoriedad del pasaporte para el ingreso al territorio peruano.²⁹ Ello generó un colapso en la frontera norte del país y largas esperas para la obtención del PTP (IDEHPUCP, Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, Universidad del Pacífico y Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya 2018). Estos cambios repentinos pueden explicarse por transformaciones internas del país.³⁰ Adicionalmente, el rechazo hacia la migración venezolana alimentado por los medios de comunicación se hacía sentir cada vez más en la opinión pública (Blouin 2019; IOP 2019).

Si bien el mecanismo del PTP pudo alcanzar a un número importante de personas venezolanas,³¹ sus limitaciones fueron significativas. En primer lugar, el costo del trámite no permitió que toda la población pudiera realizarlo, y las mujeres accedieron aún menos al proceso de regularización³² (CARE 2020; CELS y Caref 2020). En segundo lugar, el carné PTP es un documento distinto al carné de extranjería, equivalente al documento nacional de identidad para las personas extranjeras en el país, y ello generó dificultades para acceder a trabajos y al sistema de salud (Blouin y Freier 2019; IDEHPUCP, Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, Universidad del Pacífico y Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya 2018). Otra dificultad está vinculada con los requisitos y aspectos prácticos para ingresar al mercado laboral formal. Si bien el Perú reformó su ley de migración, sigue vigente la Ley de Contratación de Trabajadores Extranjeros que plantea ciertos límites a la contratación del personal migrante.³³ Ello generó la casi imposibilidad de obtener un contrato de trabajo aunque las personas estuvieran “regulares”. Asimismo, las propias características del mercado laboral, y en especial su alta informalidad, hicieron imposible el ingreso al mercado laboral formal (Blouin 2019; Blouin y Freier 2019).

29 Hasta la fecha, las personas venezolanas ingresaban al territorio peruano con cédula de identidad.

30 Frente a una grave crisis política, el presidente Pedro Pablo Kuczynski renunció y asumió la presidencia su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, en marzo de 2018.

31 Se calcula que medio millón de venezolanos/as pudieron acceder a él (Acnur y OIM 2021)

32 El estudio de CARE (2020) halló una diferencia de 4 puntos porcentuales en la calidad regular a favor de los hombres. De acuerdo con el estudio, ello demostraría que se privilegió la regularización de los hombres para su inserción laboral.

33 La vigencia de esta normativa es otra de las muestras de la convivencia de normas más progresistas con otras explícitamente restrictivas.

Otro reto identificado fue la temporalidad del mecanismo a la cual el Estado respondió otorgando residencia por un año renovable a los beneficiarios del PTP.³⁴ Sin embargo, los distintos trámites para su obtención y su costo, aún mayor al del PTP, generaron una nueva irregularización de una población que ya había sido regularizada (CELS y Caref 2020). La OIM también tuvo un rol en este proceso de regularización migratoria brindando apoyo económico a Migraciones: “Estamos apoyando a la Superintendencia Nacional de Migraciones para que la gran mayoría pase a la residencia” (entrevista OIM Lima).

Luego de más de dos años del último PTP, en octubre de 2020 se adoptó un nuevo mecanismo específico de regularización³⁵ para la población migrante en el país que se encuentra en situación irregular. Si bien este mecanismo no se ha implementado hasta la fecha, son varios los interrogantes sobre su eficacia. Uno de los principales puntos a resolver es la posibilidad o no de acceder a este con cédula de identidad.³⁶

Como se puede observar, el proceso de regularización mediante el PTP fue engorroso, complejo, costoso y contradictorio. Ello generó que una parte de la población venezolana se quedara irregularizada o solicitara la condición de refugiado. En el siguiente apartado, analizamos la política peruana de refugio hacia la población venezolana.

3. La política de asilo peruana: más contradicciones y menos protección para la población venezolana

El Perú ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, y ha incluido parte de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados³⁷ en su normativa interna, la Ley n.º 27891 adoptada en 2002.³⁸ Esta establece que, una vez que el Estado reconoce a los refugiados como tales, estos tienen los mismos derechos y obligaciones que

34 Resolución n.º 00043-2018-Migraciones, del 30 de octubre. Dispone que las personas venezolanas puedan aplicar a la calidad migratoria *especial residente*.

35 Decreto Supremo n.º 010-2020-IN, del 22 de octubre, que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros/as.

36 Para acceder al mecanismo se exige: “Copia simple del pasaporte vigente o del documento de identidad vigente, cuando este sea reconocido como documento de viaje, según los convenios internacionales suscritos por el Perú”. Artículo 6.3 del Decreto Supremo n.º 010-2020-IN, del 22 de octubre.

37 Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 22 de noviembre de 1984, parte III, párr. 3.

38 El artículo 3, numeral b, establece que se reconoce como refugiada: “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

la Constitución y las leyes confieren a los residentes extranjeros. Adicionalmente, reconoce el derecho al trabajo de las personas solicitantes de la condición de refugiado. Es así que formalmente esta ley cumple con los estándares internacionales de protección y sigue la generosa tradición latinoamericana del asilo (Clavijo, Pereira y Dalmaso 2018; Freier 2015).

Sin embargo, es necesario alejarnos de esta “mirada autocomplaciente sobre la excepcionalidad latinoamericana” (Gómez y Malo 2019, 10) y observar las numerosas contradicciones entre lo establecido en el papel y lo realizado en la práctica. De acuerdo con Gómez y Malo, urge visibilizar los intereses políticos detrás de las políticas de protección internacional. Como lo plantea Correa: “La despolitización de los refugiados no ha prevenido la politización del refugio” (2019, 63). El autor observa, en el caso ecuatoriano, la constante redefinición de quién es considerado refugiado según los intereses políticos del momento. Asimismo, otros autores han discutido la reconfiguración del refugiado que ya no solo se describe como una víctima que necesita protección, sino también como un agente económico que debe ser autosuficiente (Clavijo, Pereira y Dalmasso 2018). En el caso peruano, son muy pocos los estudios que analizan críticamente la protección internacional y el procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Ello se puede explicar por la poca recepción de personas refugiadas hacia la primera década del 2010 (Berganza 2016).

Frente a la migración de personas venezolanas y las causas estructurales de este movimiento documentadas por organismos internacionales, (re)surge el debate alrededor de las categorías de migrantes y refugiados, y sobre todo de sus diferencias. El rol del Acnur en ello es clave ya que tiene como principal misión proteger a las personas refugiadas.³⁹ El Acnur se pronunció para dar una “calificación” a este movimiento mediante dos notas de orientación. Ambas reconocen que una parte de la población venezolana tiene necesidad de protección según la definición tradicional de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951.

En cuanto a la posible aplicación de la definición ampliada de Cartagena, la segunda nota es más protectora. La primera, de marzo de 2018, consideró que “las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena, resultando en una presunción refutable de las necesidades de protección internacional” (Acnur 2018b); mientras que la segunda, de mayo de 2019, especificó que:

o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. El Perú no incluyó la causal de *violencia generalizada*.

39 El Acnur fue creado en 1950 por la Asamblea General de Naciones Unidas. En los años siguientes y hasta la fecha su mandato se ha ido ampliando hasta abarcar la protección de personas desplazadas internamente y no solamente de las personas refugiadas.

la mayoría de las personas nacionales de Venezuela, o personas apátridas que eran residentes habituales en Venezuela, se encuentran necesitadas de protección internacional bajo el criterio contenido en la Declaración de Cartagena, sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela. (Acnur 2019)

Esta posición se vio reflejada en las entrevistas a las distintas oficinas del Acnur: “Para el Acnur, las personas venezolanas son personas que requieren protección internacional, la mayoría de ellas requiere protección internacional y más bien los sistemas tendrían que enfocarse en identificar quiénes no requerirían protección internacional por las cláusulas de exclusión” (Entrevista Acnur Lima).

Sin embargo, en el último informe de tendencias globales se categorizó de forma específica a las personas venezolanas como “desplazados en el extranjero” (Acnur 2020). El Acnur justificó esta categorización por el hecho de que la mayoría no son formalmente solicitantes y mencionó la labor compartida con la OIM mediante la creación en abril de 2018 de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), liderada por ambas organizaciones. Esta plataforma parte de la premisa de que los flujos son *mixtos*, es decir, que comprenden tanto a migrantes como refugiados.⁴⁰ El principal objetivo de la plataforma es articular las respuestas a esta población y recaudar fondos en conjunto. Esta nueva categoría refleja la fragilidad del sistema de protección internacional que no ha dejado de crear y recrear categorías (Zetter 2007). Asimismo, refleja los intereses y estrategias detrás de esta clasificación que deberían ser analizados en futuros estudios.

A pesar del gran número de ciudadanos venezolanos que han solicitado refugio en Perú, la cifra de estatutos otorgados es muy baja.⁴¹ Con ello, la figura, por naturaleza temporal, del solicitante se ha convertido en un estatus casi permanente. Ello se explica, en parte, por no haber optado por un reconocimiento grupal *prima facie* con base en la definición ampliada de Cartagena (Berganza, Blouin, y Freier 2020). El Acnur nos comentó que sí se aplica la definición de Cartagena de forma residual en el Perú: “lo que ha hecho el Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE) es como identificar grupos especialmente vulnerables para aplicar Cartagena pero no amplía esa perspectiva más general” (entrevista Acnur Lima); no obstante, la perspectiva del Ministerio de Relaciones

40 Sobre el concepto de flujos mixtos, ver Ancur (2007); OIM (2009).

41 Son 496.095 solicitantes de la condición de refugiado y 1.225 personas reconocidas como tal. Acnur y OIM (2021).

Exteriores en Tumbes fue distinta: “esa definición ampliada se da en determinada situación [...] pero nosotros no la reconocemos, entonces, al no reconocerla no hay forma de poder convertir a un migrante en refugiado” (entrevista a la Oficina Desconcentrada del MREE, Tumbes). Con ello, se observan las contradicciones y la falta de claridad con relación a la política de asilo y la aplicación de la definición ampliada (Amnistía Internacional 2020).

El sistema de asilo fue modificado de diversas formas en los últimos tres años. De acuerdo con nuestros entrevistados, a medida que se iba dando la “crisis migratoria venezolana” se tomaron medidas como la instalación de una oficina de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) en la frontera, así como la implementación de un sistema digital para agilizar la presentación de solicitudes de refugio. Hasta mediados del 2019, la posibilidad de pedir refugio en la frontera era garantizada y asegurada mediante la presencia de la CEPR. Sin embargo, en junio de 2019 se empezó a implementar un procedimiento acelerado⁴² de las solicitudes de refugio en el Centro Binacional de Atención Fronteriza (Cebaf) de Tumbes⁴³ (Amnistía Internacional 2020). La OIM nos comentó de la importancia de este cambio para entender el giro restrictivo que se dio en el país:

siempre cuando hablamos de estas nuevas directrices de los países para hacer más duro el ingreso, para hacerlo más restrictivo, hablamos siempre del tema migratorio, pero nos olvidamos que también se han restringido los temas de asilo. O sea, no solamente es el hecho de una visa humanitaria, sino de las personas que podían antes acceder, bajo el sistema de asilo, al ingreso al país. (Entrevista OIM Lima)

Este procedimiento acelerado consiste en una evaluación preliminar del caso para determinar si procede la solicitud. La persona entrevistada por parte de Acnur en Tumbes señaló que el promedio de espera de las personas solicitantes es de treinta días, durante los cuales no pueden ingresar a territorio peruano y deben quedarse en el Cebaf. En el caso en el cual procede, se admite a la persona al procedimiento regular de determinación de la condición de refugiado, como si fuera una “precalificación”. Es decir, en ningún caso esta decisión es de reconocimiento de la solicitud. Por el contrario, en caso de que sea denegada, esta respuesta es una resolución de rechazo de la solicitud de refugio que

42 De acuerdo con el Acnur, el procedimiento acelerado implica una agilización en todos o algunos de los plazos del procedimiento de determinación de la condición de refugiado (Acnur 2018a).

43 Según la información recibida por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante solicitud de acceso a la información pública, este “cambio del proceso se estableció mediante el Acta 08-2019 de Sesión Ordinaria del 20 de mayo de 2019 de la Comisión Especial para los Refugiados”.

puede ser apelada. Este procedimiento es válido para el Acnur, ya que no infringe ningún estándar del derecho internacional:

el Estado tiene esa libertad, pero sí, en el caso de los procedimientos acelerados, tiene que garantizar ese estándar mínimo, que tiene que haber una autoridad específica que tome la evaluación, que tiene que haber una entrevista de elegibilidad, que tiene que poderse apelar las decisiones, que tiene que haber un procedimiento. (Entrevista Acnur, Lima)

Es importante tomar en cuenta que el rol del Acnur es limitado de distintas formas. Primero, necesita que los Estados acepten recibir a los solicitantes de asilo (Loescher 2014). Segundo, el procedimiento de determinación de la condición de refugiado es fijado por los Estados con recomendaciones del Acnur (Clavijo 2018). Tercero, el Acnur depende en gran parte del financiamiento de los Estados (Loescher 2014).

Por otro lado, debemos señalar que la normativa no establece la posibilidad de un procedimiento acelerado y Amnistía Internacional ha denunciado la poca seriedad, los malos tratos y la arbitrariedad de este nuevo procedimiento.⁴⁴ La espera de la respuesta sin poder ingresar al país se caracteriza por una alta vulnerabilidad ya que las personas cuentan con los servicios mínimos⁴⁵ en el Cebaf (Amnistía Internacional 2020). De acuerdo con el MREE, esta decisión busca, en realidad, evitar el (mal) uso de la figura del refugio: “fue necesario poner a la par el tema del refugio para evitar que se convirtiera en una suerte de forado” (entrevista Oficina Desconcentrada del MREE, Tumbes). Esta reacción no es nueva ni particular. Cuando el Perú empezó a ser usado como ruta de tránsito para personas de ciertas nacionalidades como la cubana o la haitiana, se limitó el ingreso a la población en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez argumentando que no eran “verdaderos” refugiados y que solo usaban esta figura para ingresar al país y seguir con su trayecto (Blouin y Button 2018).

Finalmente, es necesario resaltar los vínculos entre las políticas migratorias y de asilo y sus impactos en las categorías de refugiados y migrantes. Se observa un vínculo entre el cierre del sistema migratorio, mediante las distintas respuestas del PTP y la exigencia del pasaporte y la visa, y el aumento en las solicitudes de refugio:

44 Se documenta que cada funcionario tiene “su propio estilo” para la entrevista y que se toman en cuenta elementos como el hecho de contar con familia en condición regular en el país para determinar si la persona es admitida al procedimiento (Amnistía Internacional 2020).

45 En nuestro trabajo de campo en febrero de 2020 observamos las condiciones del campamento en el Cebaf: instalaciones precarias, acceso al agua limitado, separación de familias, entre otras.

hemos visto cambios muy bruscos, cambios rápidos, en el tema de la política migratoria. [...] [en] el año 2018, se decidió adoptar medidas de restricciones, pero no fueron cumplidas, se podría decir a cabalidad, porque se abrió la puerta de la solicitud de refugio y todos ingresaron por refugio, eso fue hasta octubre de 2018. (Entrevista DP Tumbes)

Los numerosos cambios en la política migratoria y luego en el procedimiento de asilo tienen consecuencias sobre la población migrante y sus estrategias para la movilidad. La puerta del asilo fue una posibilidad real para la población venezolana hasta junio del 2019. Sin embargo, más allá del ingreso al territorio queda pendiente resolver la incertidumbre frente a un estatus temporal, el de solicitante de asilo, que se vuelve infinito. Con la pandemia, este contexto se ha agravado para toda la población venezolana (Inmovilidades en las Américas 2021).

Conclusiones

A pesar del anuncio de una política de “brazos abiertos” a la migración venezolana, la política migratoria peruana se inscribe en una lógica de control. Aunque la seguridad y los derechos humanos aparecen como contrapuestos, hemos notado cómo en el Perú, al igual que en otros países de la región y del mundo, estas miradas se complementan en la gobernanza migratoria. Por un lado, se busca, en teoría, garantizar y proteger los derechos de algunos grupos, por ejemplo, los “verdaderos” refugiados, y, por otro lado, sancionar e impedir la llegada de los migrantes indeseables. Hemos visto cómo los objetivos de control se encuentran inmersos en la política migratoria e incluso en la política supuestamente más protectora: la de asilo. Con el cierre total de fronteras debido a la pandemia de la COVID-19 a partir de marzo 2020, esta visión de control se vio reforzada y serán necesarias otras investigaciones sobre los impactos de la pandemia en la movilidad.

Es preciso entonces repensar el modelo y la excepcionalidad latinoamericana en materia de migración. Para ello, cuestionar el rol del Estado en temas migratorios y en la construcción de la “ilegalidad” es una tarea necesaria pero no suficiente. La importancia de la agenda migratoria planteada por las organizaciones internacionales y su influencia en los Estados debe ser analizada y cuestionada. Asimismo, pensar y repensar las categorías alrededor de la migración sigue siendo una tarea pendiente.

Referencias

1. Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2007. “Flujos migratorios mixtos y protección internacional de refugiados”. <https://bit.ly/3jZ81DM>
2. Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2018a. “Justos y rápidos. Documento de discusión del Acnur sobre procedimientos acelerados y simplificados en la Unión Europea”. <https://bit.ly/2X7ILRK>
3. Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2018b. “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos”. <https://reliefweb.int/report/colombia/acnur-nota-de-orientaci-n-sobre-el-flujo-de-venezolanos-2018>
4. Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2019. “Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I”. <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c.html>
5. Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2020. “Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019”. https://acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.37726825.850042298.1593012334-484239482.1593012334
6. Acnur y OIM (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización Internacional para las Migraciones). 2021. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Consultado el 12 de mayo de 2020. <https://r4v.info/es/situations/platform>
7. Acosta, Diego. 2018. *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Acosta, Diego y Luisa Feline Freier. 2015. “Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America”. *International Migration Review* 49 (3): 659-696. <https://doi.org/10.1111/imre.12146>
9. Acosta, Diego, Cécile Blouin y Luisa Feline Freier. 2019. “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”. *Documentos de Trabajo* (Fundación Carolina, Madrid) 3 (2.ª época). https://www.fundacioncarolina.es/dt_fc_03/
10. Aguilar, Luis Enrique y Mariana Mendiola. 2010. *El derecho humano al debido procedimiento administrativo en la gestión migratoria*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
11. Amnistía Internacional. 2020. *Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*. Londres: Amnesty International. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>
12. Andrijasevic, Rutvica y William Walters. 2010. “The International Organization for Migration and the International Government of Borders”. *Environment and Planning D: Society and Space* 28 (6): 977-999. <https://doi.org/10.1068/d1509>
13. Berganza Setién, Isabel. 2016. *Ciudadanía migrante. Rutas, costos y dinámicas de los flujos mixtos en tránsito por Perú*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya; Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad.
14. Berganza, Isabel, Cécile Blouin y Luisa Feline Freier. 2020. “El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano”. *Revista Chilena de Derecho* 47 (2): 385-410.
15. Beyers, Christian y Esteban Nicholls. 2020. “Government through Inaction: The Venezuelan Migratory Crisis in Ecuador”. *Journal of Latin American Studies* 52 (3): 633-657. DOI: 10.1017/S0022216X20000607

16. Blouin, Cécile, ed. 2019. *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú; Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/estudio-sobre-el-perfil-socio-economico-de-la-poblacion-venezolana-y-sus-comunidades-de-acogida-una-mirada-hacia-la-inclusion-2/
17. Blouin, Cécile. 2020. "Migración y cambio climático: respuestas desde América Latina". En *Cambio climático y derechos humanos*, editado por Elizabeth Salmón, 217-234. Lima: IDEHPUCP.
18. Blouin, Cécile y Emily Button. 2018. "Addressing Overlapping Migratory Categories within New Patterns of Mobility in Peru". *Anti-Trafficking Review* 11: 69-84. <https://doi.org/10.14197/atr.201218115>
19. Blouin, Cécile y Luisa Feline Freier. 2019. "Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad". En *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, editado por Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascensio y Victoria Prieto, 157-184. Ciudad de México: UNAM.
20. Blouin, Cecile y Cristina Zamora. 2019. "La construcción del discurso de la excepcionalidad: las crisis migratorias en la mira". Instituto de Democracia y Derechos Humanos. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-construccion-del-discurso-de-la-excepcionalidad-las-crisis-migratorias-en-la-mira/>
21. Briceño, Analí, Ander Alonso-Pastor, Yordu Ugaz y Carlos Enrique Godoy. 2020. *La calidad migratoria humanitaria y su relación con los derechos de la población venezolana en el Perú*. S. l.: Equilibrium – CenDE. <https://equilibriumcende.com/calidad-migratoria-peru/>
22. CARE Perú. 2020. *Análisis rápido de género*. Lima: CARE Perú.
23. CELS y Caref (Centro de Estudios Legales y Sociales y Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes). 2020. *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. S. l.: CELS y Caref. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-en-america-del-sur/>
24. Ceriani Cernadas, Pablo. 2018. "Migration Policies and Human Rights in Latin America: Progressive Practices, Old Challenges, Worrying Setbacks, and New Threats". Global Campus. Latin America-Caribbean. https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/629/PolicyBrief_LatinAmerica_ok.pdf?sequence=4&isAllowed=y
25. "CIDH saluda medidas para brindar protección a personas migrantes venezolanas en Perú y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección". 2017. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado el 30 de julio de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/043.asp>
26. Clavijo, Janneth Karime. 2018. "El proceso de elegibilidad en Argentina: rituales y ambivalencias en el reconocimiento de los refugiados". *Remhu, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana* (Brasilia) 26 (54): 171-188. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005409>
27. Clavijo, Janneth, Andrés Pereira y Clara Dalmaso. 2018. "Nexos entre migraciones forzadas y desarrollo en el marco de la gobernabilidad migratoria:

- aproximaciones a la categoría de refugiado en el contexto sudamericano”. *Studia Politicae* 44: 11-42. <http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.44.02>
28. Comisión Andina de Juristas. 2015. “Informe alternativo al Comité de Trabajadores Migratorios”. <http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Alternativo-Per%C3%BA.pdf>
29. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 2015. “Observaciones finales al Estado peruano”. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/097/35/PDF/G1509735.pdf?OpenElement>
30. Congreso de la República. 2017. “Mensaje del presidente constitucional del Perú, Pedro Pablo Kuczynski Godard, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 2017”. <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2017/>
31. Correa Álvarez, Ahmed. 2019. “Deportación, tránsito y refugio. El caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador.” *Périplos, Revista de Investigación sobre Migraciones* 3 (2): 52-88. https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/issue/view/1973/412
32. De Genova, Nicholas. 2002. “Migrant ‘Illegality’ and Deportability in Everyday Life”. *Annual Review of Anthropology* 31: 419-447. [10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432](https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432)
33. De Lucas, Javier. 2002. “La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración”. *Isegoría* 26: 59-84.
34. Defensoría del Pueblo. 2009. *Migraciones y derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*. Informe Defensorial n.º 146. Lima: Defensoría del Pueblo.
35. Defensoría del Pueblo. 2015. *Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo.
36. Domenech, Eduardo. 2009. “La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión”. En *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, editado por Eduardo Domenech, 21-69. Córdoba: UNC.
37. Domenech, Eduardo. 2013. “‘Las migraciones son como el agua’: hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”. *Polis* 35: 1-20. <http://journals.openedition.org/polis/9280>
38. Domenech, Eduardo. 2017. “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política* 8 (1): 19-48.
39. Entrevista al presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski. 2018. *TV Perú*, 5 de marzo, <https://www.youtube.com/watch?v=A4NiiTGqAYo>
40. Finn, Victoria y Sebastián Umpierrez de Reguero. 2020. “Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile, 2018”. *Latin American Policy* 11 (1): 42-61. <https://doi.org/10.1111/lamp.12176>
41. Freier, Luisa Feline. 2015. “A Liberal Paradigm Shift? A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation”. En *Exploring the Boundaries of Refugee Law Current Protection Challenges*, editado por Mariagiulia Giuffrè, Jean-Pierre Gauci, Evangelia (Lilian) Tsourdi, 118-145. Leiden, Boston: Brill Nijhoff.

42. Freier, Luisa Feline y Marta Luzes. (En prensa). "How Humanitarian Are Humanitarian Visas? An Analysis of Theory and Practice in Latin America". *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*, editado por Liliana Lyra Jubilit, Marcia Vera Espinoza y Gabriela Mezzanotti. Nueva York; Oxford: Berghahn Books.
43. Gandini, Luciana, Fernando Lozano Ascensio y Victoria Prieto Rosas. 2019. *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Ciudad de México: UNAM.
44. García, Lila. 2016. "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?". *Colombia Internacional* 88: 107-133. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>
45. Geiger, Martin y Antoine Pécoud. 2010. "The Politics of International Migration Management". En *The Politics of International Migration Management*, editado por Martin Geiger y Antoine Pécoud, 1-21. Londres: Palgrave Macmillan.
46. Gómez Martín, Carmen y Gabriela Malo. 2019. "Un recorrido por la literatura sobre refugio y desplazamiento forzado en América Latina y el Caribe. Abordajes principales y nuevos ejes críticos de estudio". *Périplos, Revista de Investigación sobre Migraciones* 3 (2): 4-21. https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/issue/view/1973/412
47. González Cámara, Noelia. 2010. "De indeseables a ilegales: una aproximación a la irregularidad migratoria". *Arbor* 186 (744): 671-687. <https://doi.org/10.3989/arbor.2010.744n1225>
48. IDEHPUCP (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú), Universidad Antonio Ruiz de Montoya y Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad. 2017. "Informe alternativo al Comité de Trabajadores Migratorios y Sus Familiares". https://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2018/10/05205820/informe_idehpucp-alternativo-al-comite-de-proteccion-trabajadores-migratorios.pdf
49. IDEHPUCP (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú), Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, Universidad del Pacífico y Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya. 2018. "Documento preparatorio para la audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante 169° periodo de sesiones". https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/documento-preparatorio-para-audiencia-tematica-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-durante-1690-periodo-de-sesiones/
50. Inmovilidades en las Américas. 2021. <https://www.inmovilidadamericas.org>
51. IOP (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú). 2019. "Creencias y actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en el Perú". *Boletín* 157. http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/134548/IOP_1118_01_R1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
52. Izaguirre, Lorena, Erik Busse y Tania Vásquez. 2017. "Discursos en tensión y oportunidades de cambios: la nueva ley de migración en el Perú". En *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidad en América del Sur*, editado por Jacques Ramírez, 153-178. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
53. Latina Noticias. 2017. Entrevista al presidente de la República, 11 de agosto <https://www.youtube.com/watch?v=faQcHaHL3ZA>

54. Latina Noticias. 2019. Declaración del presidente Vizcarra sobre la expulsión de personas venezolanas, 6 de junio. <https://www.youtube.com/watch?v=iBeYtF24lw8>
55. Loescher, Gil. 2014. "UNHCR and Forced Migration". En *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, editado por Elena Fiddian-Qasmieh, Gil Loescher, Katy Long y Nando Sigona, 1-13. Oxford: Oxford University Press.
56. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2009. "Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM". <https://bit.ly/3jWrG72>
57. Penchaszadeh, Ana Paula y Lila García. 2018. "Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?". *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 23: 73-90. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3553>
58. Ruiz Muriel, Martha Cecilia y Soledad Álvarez Velasco. 2019. "Excluir para proteger: la 'guerra' contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador". *Estudios Sociológicos* 37 (111): 689-725. <http://dx.doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1686>
59. Santi, Silvana. 2020. "¿Qué es la 'migración ordenada'? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global". *Colombia Internacional* 104: 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaintrio4.2020.01>
60. Vásquez, Tania, Erika Busse y Lorena Izaguirre. 2015. "Migración de población haitiana a Perú y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010". https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/884/1/Vasquez_Migraciondepoblacion.pdf
61. Zetter, Roger. 2007. "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization". *Journal of Refugee Studies* 20 (2): 172-192. <https://doi.org/10.1093/jrs/fem011>



Cécile Blouin es doctoranda en Geografía Humana en la Universidad de Durham (Reino Unido). Además, es miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Grideh) y del grupo de trabajo sobre Migraciones Sur-Sur (Clacso). Ha sido investigadora principal a cargo de la línea temática de movilidad humana del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de investigación son: políticas migratorias, políticas de asilo, derechos humanos y fronteras, con especial énfasis en la región andina. Entre sus publicaciones más recientes están "El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano" (*Revista Chilena de Derecho*); "Abordando las categorías migratorias superpuestas dentro de los nuevos patrones de movilidad humana en el Perú" (*Abordajes socio jurídicos contemporáneos para el estudio de las migraciones internacionales*, editado por Luciana Gandini). ✉ cecile.a.blouin@durham.ac.uk