

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



De la apertura a la restricción: los cambios en la política migratoria del Perú
respecto a los migrantes venezolanos entre el 2016 y el 2019

Tesis para optar por el Título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno
que presenta:

Autora:

Macarena Costa Checa

Asesor:

Oscar Vidarte Arévalo

Agosto, 2020

Agradecimientos

A Oscar Vidarte, mi asesor, por acompañarme en este largo proceso y haberme enseñado lecciones tan valiosas, y a mis padres, por haber estado siempre a mi lado.



RESUMEN

Esta investigación tiene por objeto explicar los factores detrás de los cambios en la política migratoria del Perú -en el marco de la política exterior- hacia los ciudadanos venezolanos entre los años 2016 y 2019; de una política muy receptiva, a una considerable más cerrada referente a la llegada de inmigrantes venezolanos.

El principal hallazgo se relaciona a la evolución de dos factores de índole interna -el incremento de ciudadanos venezolanos en tierra peruana, que va de la mano con la opinión pública; y las particularidades que distinguen a Martín Vizcarra y a Pedro Pablo Kuczynski como actores políticos-, y dos factores de índole externa -la prolongación de la crisis venezolana, y la configuración del panorama regional-. El desarrollo de dichos factores entre el 2016 y el 2019 -y la manera en que se relacionan entre sí- permiten identificar dos momentos. El primero se constituye entre el 2016 y 2017, y está marcado por la receptividad hacia los inmigrantes venezolanos que llegan al Perú. El segundo abarca los años 2018 y 2019, y evidencia un progresivo incremento en las barreras de entrada para los ciudadanos venezolanos. Así, en el 2016 y el 2017, son los factores externos los que crean las condiciones propicias para que el Perú se plantee perseguir una política exterior activa e implementar una política migratoria aperturista -y los factores domésticos permiten que dichas políticas se ejecuten, ratificándolas-, mientras que en el 2018 y el 2019, los factores internos cobran más relevancia para definir el rumbo de la política migratoria -y los factores externos constituyen un contexto internacional que lo permite-.

Palabras clave: Venezuela, política migratoria, política exterior peruana, inmigración

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPITULO I. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL PERÚ	1
1.1. Antecedentes de la política migratoria en el Perú	1
1.2. El marco regulatorio sobre la migración	3
1.3. La política migratoria del Perú ante una Venezuela en crisis	7
a. Pedro Pablo Kuczynski: ¡Vengan a Perú!	7
b. Martín Vizcarra: Un mayor control	12
CAPÍTULO II. ¿LOS FACTORES EXTERNOS AFECTAN AL PERÚ?.....	20
2.1 La crisis venezolana	21
2.2 El contexto regional	25
a. Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski	25
b. Durante el gobierno de Martín Vizcarra	28
CAPÍTULO III. LOS FACTORES INTERNOS: ¿EL PUEBLO MANDA?.....	33
3.1 La llegada de más venezolanos y el impacto en la opinión pública..	35
a. Con PPK: una percepción positiva	35
b. Con Martín Vizcarra: un rechazo palpable	37
3.2 Medios de comunicación: agravantes del descontento	39
a. Medios y criminalidad	41
b. Medios y servicios públicos	43
c. Medios y trabajo	44
3.3 El factor “agencia”	46
3.4 Relación entre factores internos y externos.....	49
CONCLUSIONES.....	51
BIBLIOGRAFÍA.....	55

INTRODUCCIÓN

La crisis política, económica y social que atraviesa la Venezuela de Nicolás Maduro, sucesor de Hugo Chávez, probablemente encarne el suceso internacional más impactante en la región en las últimas décadas.

El colapso de la economía venezolana, evidenciado en una masiva hiperinflación y consecuente escasez de alimentos, medicina y una serie de necesidades básicas sin resolver, representa una de las crisis más serias a las que nuestra región ha tenido que hacer frente en la historia moderna.

De acuerdo con ACNUR, en junio de 2019, el número de venezolanos que había abandonado su país ya alcanzaba los cuatro millones (ACNUR, 2019). De esos, más de 850 mil habían buscado refugio en Perú (Organización Internacional para las Migraciones, 2019). Así mismo, hacia finales de 2018 los precios en Venezuela se duplicaban cada 19 días en promedio y la tasa de inflación anual era de 1,300,000%, reduciéndose cada día el número de venezolanos que podía acceder a productos tan esenciales como alimentos (BBC News, 2019).

El régimen de Maduro, quien gobierna el país desde el 2013, ha degenerado en uno que no respeta los derechos humanos, erosionando la institucionalidad del país. En las últimas décadas del siglo XX, Venezuela “se caracterizó por ser un país receptor de inmigrantes” (Koechlin, Vega, & Solórzano, 2018, pág. 56); recibiendo migrantes no solo de Centroamérica, sino también ciudadanos que huían del Perú, que por esos años atravesaba una de las peores crisis económicas de su historia. Contradictoriamente, en la actualidad, es de Venezuela de donde huyen los habitantes y ha sido tarea de la región organizarse para recibirlos. Una de las consecuencias más importantes de dicha crisis ha sido el aumento exponencial de la migración venezolana intrarregional.

En este momento es pertinente definir el término ‘migrante’: según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un migrante es “cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: (1) su situación jurídica, (2) el carácter voluntario o involuntario del

desplazamiento, (3) las causas del desplazamiento o (4) la duración de su estancia” (Organización Internacional para las Migraciones, 2019).

De acuerdo con las Naciones Unidas, en junio de 2018 ya había 2.3 millones de venezolanos viviendo fuera de su país. De estos, 9 de 10 habían buscado refugio en la región; siendo los países más sacudidos por la migración Colombia, Perú, Brasil y Ecuador (Castañeda, 2018).

Cabe señalar que después de Colombia, Perú es el país que más migrantes venezolanos ha recibido, estimando la cifra en 432 mil hasta septiembre de 2018 (El Comercio, 2018). En mayo de 2019 (ocho meses después), la cifra se duplicó prácticamente, puesto que se aproximaba a los 750 mil.

Según El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2018), basándose en figuras gubernamentales, se estima que el número de venezolanos en países en Latinoamérica incrementó de 700 mil en el 2015 a más de 3 millones en noviembre de 2018. Además, se estimó que ya eran 5.3 millones de migrantes venezolanos hacia el final del 2019 (UNICEF, 2018).

En noviembre de 2019, el representante especial para Venezuela de la Organización Internacional para las Migraciones y la Agencia de la ONU para los Refugiados, Eduardo Stein, sostuvo que para finales de 2020 serían 6.4 millones los venezolanos que habrían abandonado su país (Torrado, 2019).

En consecuencia, la migración venezolana se ha convertido en un fenómeno que concierne al mundo entero y que afecta -sobre todo- a los países de la región sudamericana. Esta situación, además, implica grandes desafíos para el Perú, pues “representa un caso inédito y novedoso (...) ya que ha traído problemas no solo al Estado peruano en su capacidad de dar una respuesta pronta y eficiente, sino a la sociedad e instituciones en general” (Koechlin, Vega, & Solórzano, 2018, pág. 12).

Es en este contexto de crisis, el Perú decidió asumir en el 2016 como parte de su política exterior, un papel respecto a Venezuela –centrado en rechazar el régimen de Nicolás Maduro. Este papel se vio reflejado en la política migratoria, entendida como parte de la política exterior.

A lo largo del presente trabajo, no se entenderá la política migratoria de manera sectorial, sino dentro de y en representación del marco más amplio que es política exterior, cuya orientación se plasma en la política migratoria.

En este sentido, la posición del Perú en el transcurso de tres años y algunos meses (desde agosto de 2016 con el inicio del mandato del presidente Pedro Pablo Kuczynski hasta diciembre de 2019, pasando por la renuncia de Kuczynski a la presidencia el 21 de marzo de 2018 y la toma de mando de su primer vicepresidente, Martín Vizcarra) atravesó modificaciones que oscilan desde una política migratoria que se establece como particularmente abierta hacia los migrantes venezolanos en el 2016 y 2017, respaldada por una política exterior que cuestionaba al régimen de Nicolás Maduro, a una considerablemente más cerrada a partir del 2018, con la que se buscó limitar el ingreso de los ciudadanos venezolanos al territorio peruano. Tanto la política migratoria receptiva que se implementa en el 2016, como la más restrictiva con la que concluye el 2019, constituyen cambios respecto a la política migratoria peruana general, y se encuentran enmarcadas dentro de la política exterior peruana respecto a Venezuela.

De cara a esta situación surge, entonces, la problemática que este trabajo busca investigar: descubrir cuáles son los factores que explican los cambios en la política migratoria del Perú respecto a los ciudadanos venezolanos en el periodo de tiempo mencionado en el párrafo anterior.

Resolveremos esta interrogante en medida que analicemos la gran cantidad de cambios que se han dado en materia migratoria en un corto periodo de tiempo.

A modo de refuerzo, mencionamos que la política migratoria debería estar construida para ser mantenida en el tiempo. Por lo tanto, cuando ocurre lo contrario, se vuelve imperativo encontrar las motivaciones detrás de estos cambios. Además, dado que es la primera vez que el Perú se enfrenta a un fenómeno de esta naturaleza, es necesario conocer cómo se ha tratado esta situación a fin de que, en el futuro, situaciones similares puedan ser manejadas de manera más eficientemente.

La tendencia en la región ante el creciente flujo migratorio venezolano ha consistido en la implementación de políticas que faciliten la migración y residencia de venezolanos en nuestros países. Es así que, la región se movilizó de distintas maneras para poder hacer frente a la situación; por ejemplo, en América Latina se emitió más de un millón de permisos de residencia y alguna variación de este mecanismo para que los ciudadanos venezolanos puedan residir legalmente en otros países de la región. Colombia creó el Permiso Especial de Permanencia para regular a los migrantes venezolanos, Ecuador introdujo en el 2017 la Ley de Movilidad Humana, y Brasil creó un permiso de residencia de dos años (Cuello, 2018). De la misma manera, el Perú implementó el Permiso Temporal de Permanencia en el 2017, siendo uno de los primeros países en implementar un mecanismo de esta naturaleza para la población venezolana.

Para abordar la pregunta de investigación, el análisis se llevará a cabo en dos dimensiones: la interna y la externa. Como hipótesis se sostiene que los cambios en la política migratoria respecto a los ciudadanos venezolanos entre el 2016 y el 2019 están condicionados por dos factores internos y dos externos, cuya evolución en conjunto lleva a que las prioridades en política exterior se vean afectadas, reconfigurándolas. Ello ha reflejado una política migratoria que en un inicio se mostró muy receptiva hacia los ciudadanos venezolanos, pero progresivamente se fue volviendo más restrictiva.

El primer factor externo es **la prolongación de la crisis en Venezuela**. Este es el pilar fundamental para explicar esta situación que hace referencia a que el régimen que ha generado dicha crisis humanitaria, social y económica, sigue en el poder, ya que no progresa la lucha por la democracia venezolana. Este hecho tiene importantes repercusiones en el Perú, porque entre el 2016 y el 2019 se evidencian los pobres resultados que el ámbito regional ha logrado alcanzar a través de iniciativas como el Grupo de Lima. Esto genera un desgaste general en la región. Dicho desgaste es sentido particularmente en países como el Perú, que emprendió un liderazgo que sus capacidades institucionales no le permitían sostener en el tiempo. Así, la situación en Venezuela empieza a volverse crítica; en contraste a este hecho, el énfasis inicial que la región mostraba pierde vigor.

Como segundo factor externo, se analizará los **cambios políticos a nivel regional, que repercuten en la viabilidad de la política exterior peruana**, ya que el escenario regional pasa de ser uno en el que las naciones de la región se alineaban en un discurso crítico hacia Venezuela, que el contexto le permitió al Perú liderar, a uno en el que surgen nuevos liderazgos de derecha como Jair Bolsonaro con un discurso claramente xenófobo que desalienta la migración, y en que los países vecinos, –inicialmente limitándose a la inacción o al alineamiento con el Perú–, ahora se empiezan a preocupar por sus fronteras y a tomar una posición más activa para protegerlas. En este escenario, el rol de Estados Unidos como actor crucial también giró, dado que Donald Trump pasó de asumir un papel secundario a uno prioritario para con Venezuela como resultado de dinámicas internas de la potencia. En ese sentido, al posicionar a Venezuela como su prioridad y asumir un papel más activo; el eje de la dinámica regional se desplazó hacia Estados Unidos, limitando el accionar internacional del Perú.

En consecuencia, Perú empezó a ver su política migratoria constreñida por el contexto internacional (al inicio, con Kuczynski, esto le permite emprender una política exterior más activa, y con Vizcarra implica que la política exterior se ve limitada) puesto que los factores externos mencionados afectaron directamente en la política migratoria, dando como resultado el abandono de su liderazgo en el ámbito internacional. Esto implicó que el Perú cuestione su política exterior de líder en la lucha por la democracia venezolana, así como su propia estrategia de política migratoria.

A modo de conclusión, podemos afirmar que mientras el Perú perseguía una política exterior en la que priorizaba la lucha por la democracia venezolana, la actitud migratoria hacia los migrantes venezolanos necesariamente debía ser abierta, manteniendo congruencia con lo que se llevaba a cabo en el ámbito exterior. Por el contrario, cuando la política exterior del Perú empieza a volverse más tímida con respecto a Venezuela, la actitud migratoria dio un giro; volviéndose más restrictiva al tomar en cuenta consideraciones domésticas, pero nunca contradiciendo la dirección general de la política exterior. Por otro lado, se identifican dos factores internos a tomar en cuenta: en primer lugar, en el momento de cambio de liderazgo se empezó a percibir también un

aumento exponencial en el **número de migrantes venezolanos en Perú, hecho que fue de la mano con un cambio en la opinión pública respecto a la migración venezolana**. Al evidenciarse el creciente flujo de venezolanos que se refugiaron en nuestro país, la opinión pública cobró preponderancia. De tal modo que, los resultados parciales de la encuesta mundial de valores Perú 2018, publicada por el IOP, el 79.9% de los peruanos ya creía en ese momento que la inmigración aumentaba el desempleo.

En este sentido, el papel de los medios de comunicación fue un elemento central a la hora de considerar la forma que toma la opinión pública, al acentuar las percepciones negativas respecto de los inmigrantes venezolanos a partir del año 2018. Este factor incidió directamente sobre el cambio en la política migratoria, dado que tanto el flujo de migrantes como el descontento popular fueron directamente palpables por el gobierno, y esto permitió que los cambios en política migratoria sean una respuesta reactiva y rápida al contexto interno.

Mientras que **el segundo factor interno por tomar en cuenta es el de la agencia**. Esto significa que pensar en políticas públicas, el grado de interés y los rasgos personales de los tomadores de decisiones son factores importantes que se deben tomar en cuenta. En este caso, la particularidad que la política migratoria empieza a volverse más restrictiva cuando Martín Vizcarra toma la presidencia. Asimismo, el rol que tuvo Cancillería –en particular el canciller Ricardo Luna, quien orquestó la creación del Grupo de Lima– durante el gobierno de Kuczynski, sugiere que durante su gestión hubo un alto grado de interés por liderar en el tema venezolano, orientado por personajes clave.

Para llevar a cabo este proyecto, el capítulo I consta sobre todo de un componente descriptivo. En primer lugar, se hace una introducción histórica a la política migratoria en el Perú y su marco regulatorio. Luego se centra en los años 2016-2019, exponiendo las diferencias entre la política migratoria hacia los ciudadanos venezolanos que se ve entre el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y el de Martín Vizcarra. Así, se expone claramente cuáles son los cambios en la política migratoria a los que esta investigación se refiere y busca analizar.

El capítulo II se centra en explicar y analizar los factores de índole externa que han condicionado estos cambios ya mencionados en la política migratoria. Como ya se mencionó, estos factores son la prolongación de la crisis venezolana y la reconfiguración del panorama regional entre el 2016 y el 2019. Finalmente, el capítulo III desarrolla y analiza los factores internos que condicionan dichos cambios, que son el incremento de la inmigración venezolana y su impacto en la opinión pública, y el factor agencia. El capítulo III finaliza con un breve análisis que permite articular los factores internos y externos.

MARCO TEÓRICO

Relación entre política exterior y política migratoria

Según Jorge Lázaro (2015, pág. 285) “las políticas migratorias son las respuestas de los Estados sea de forma individual o conjunta (subregional, regional, hemisférica o mundial) a su lectura, análisis, evaluación que hacen de la forma como la dinámica política y económica del sistema internacional los afecta en ese rubro en específico. De ahí que la dimensión internacional sea un factor inseparable, indivisible, de las acciones/decisiones que los Estados adoptan en cuestiones migratorias”. Por lo tanto, como ya se ha mencionado, el presente trabajo hablará de la política migratoria siempre enmarcada dentro de una estrategia de política exterior más amplia, y –naturalmente– como un reflejo de la orientación de esta última.

La academia estipula distintas maneras en que la migración es un tema importante en la política exterior de los Estados. Dicho de otro modo, cómo la política migratoria termina entendiéndose como parte de la política exterior. En primer lugar, se debe tener en cuenta que, si bien el régimen internacional es decisivo para las respuestas de Estado a movimientos migratorios, la política exterior de Estados individuales también influenciará la dirección de la migración: “Naturally, the creation of more efficient border regimes, stricter asylum procedures, the reduction of irregular immigrants or repatriation of them and denying granting asylum status are part of foreign policy making” (Aras & Mencuttek, 2015,

pág. 195). Esto explica cómo una decisión de política migratoria sólo se entiende dentro del marco de la política exterior; es decir, de los intereses que persigue un Estado y que se denominan parte del 'interés nacional'.

Además, algunos autores sostienen que la formulación de la política exterior también es afectada por la presencia de un número substancial de refugiados, inmigrantes, y diáspora, lo que consecuentemente fundamenta los cambios en política migratoria (Teitelbaum M. S., 1984). Otras preocupaciones de la política exterior tales como el control de las fronteras y preocupaciones por la seguridad juegan un rol fundamental en la forma que toma y los cambios que se dan en términos de política migratoria (Aras & Mencutek, 2015).

Después de aclarar cómo no se puede concebir la política migratoria de manera sectorial, sino como parte de la política exterior de un país, se puede entonces pasar a explorar cuáles son los elementos que explican los cambios detrás de la misma.

Algunos factores que explican los cambios en materia de Política Exterior

El análisis convencional de la política exterior sostiene que el Estado como institución social existe en dos campos: por un lado, está el ámbito interno o doméstico, que está compuesto de todas las instituciones ubicadas en el territorio soberanamente delimitado por el Estado y sus interacciones entre ellas, y por otro lado está el ámbito externo, compuesto por todos los demás Estados y las interacciones entre ellos (Brown, 2001). Dado que ya se ha explicado que no se puede entender la política migratoria sino como parte de la política exterior, ahora cabe preguntarse qué elementos definen los cambios en materia de política exterior, y cómo estos cambios fundamentan aquellos que se dan en política migratoria.

Factores externos

De acuerdo con Juliet Karboo, Jeffrey Lantis y Ryan Beasley (2013), todos los Estados, sin importar su tipo de régimen, historia, o cultura, existen dentro de

un sistema internacional que limita las decisiones que pueden tomar; pues la distribución mundial de recursos económicos y poder militar— así como las acciones de otros actores poderosos, corporaciones multinacionales, u organizaciones transnacionales— implica que los Estados menos poderosos deben actuar de acuerdo a la distribución de poder que su contexto les impone.

Existen muchos autores que desde distintas perspectivas teóricas han resaltado la importancia de los factores externos en la determinación de la política exterior. Según Alberto Van Klaveren (2013), un análisis de política exterior desde las perspectivas de política de poder pone énfasis en el contexto externo. Para el autor, “el enfoque de la política de poder considera las acciones de otros países como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior”.

Según este enfoque, los países pueden, y en realidad, deben, actuar con independencia de las fuerzas sociales y políticas internas en la búsqueda de intereses nacionales que parecen evidentes: la defensa de su integridad territorial, la protección de sus ciudadanos, el desarrollo económico y el bienestar de la población, el equilibrio regional del poder, etcétera” (Van Klaveren, 2013, pág.99). Las fuerzas externas son, por lo tanto, la fuerza motriz que determina el rumbo de la política exterior.

Factores Internos

Sin embargo, para otros autores, el ámbito interno es el esencial para comprender la toma de decisiones en Política Exterior. La dimensión interna consiste en la política doméstica, la opinión pública y —en algunos casos—, la posición geográfica. Es decir, se busca la explicación para cómo actúa un Estado de acuerdo con como su sociedad está organizada y funciona, y en el carácter de su población y su hábitat físico (Snyder, Bruck, & Sapin, 1962).

El ámbito interno es importante porque si bien la política exterior está diseñada para representar los intereses del país en el ámbito internacional, el impacto de la política exterior en el ámbito doméstico es el mismo que el de cualquier otra política pública, y viceversa.

Para Van Klaveren, “el contexto interno también influye poderosamente. Los recursos de los que dispone un país para llevar a cabo su política exterior sin duda importan, y mucho” (2013, pág.103). Asimismo, es clave el factor de la agencia, es decir: quiénes son los tomadores de decisiones: “es por eso que también es importante que existan en el poder personajes que sepan interpretar las acciones de terceros para poder actuar: El carisma, los grados de interés y atención presidenciales en los temas internacionales y los rasgos personales han dejado una huella clara en muchos esquemas de política exterior, más todavía en una época de contactos directos, cumbres periódicas y disminución o cambio de los clivajes internacionales tradicionales” (Van Klaveren, 2013, pág 103.). Además, Van Klaveren sostiene que “los grupos de interés pueden ejercer considerable influencia en las decisiones de la política exterior” (2013). Los grupos de interés pueden tomar distintas formas y manifestarse de distintas maneras, y se puede gestar una lucha interna. Las diferencias internas dentro del mismo aparato Estatal pueden muchas veces ser determinantes a la hora de tomar una decisión, que se define, en última instancia, según quien tenga más poder y recursos.

Asimismo, la opinión pública puede jugar un rol fundamental en la política exterior, sobre todo en contextos de adversidad cuando se empieza a exigir más de los líderes políticos. Si bien la opinión pública no obliga a los líderes a tomar decisiones de política exterior, sí puede ejercer presión y en última instancia limitar su rango de decisión, sobre todo si esta logra movilizarse organizadamente en torno a un tema con consistencia.

Factores Internos y Externos

Finalmente, están los autores que sostienen que la política doméstica y la internacional se condicionan entre sí y por lo tanto no pueden ser estudiadas por separado. Esta es la propuesta teórica que se ha optado por utilizar en el presente trabajo para llevar a cabo el análisis, dado que reconoce la importancia de los factores externos, pero no desconoce los internos.

Una de las teorías que más profundiza en este aspecto es la teoría del *linkage* de James Roseneau. El autor explora los lazos entre los procesos internos y externos y la manera en que estos se afectan recíprocamente. Así, sostiene que “polities are increasingly dependent on their environments and interdependent with each other in the sense that, increasingly, what transpires at home would unfold differently if trends abroad were different” (Rosenau, 1969, pág. 43). Lo que nos lleva a pensar que no son solo factores internos o externos los que tienen preponderancia, sino que para realizar un análisis a profundidad se debe tomar en cuenta el tipo de factor del que hablamos, y las relaciones que se dan entre este y otros factores en un determinado contexto.

Asimismo, está la teoría del juego de los dos niveles de Robert Putnam. El autor sugiere que la política internacional debe ser concebida como un juego de dos niveles en donde no se puede concebir el ámbito interno y externo de manera separada, sino más bien como una gradiente. Desde este enfoque, “the two-level approach recognizes that central decision-makers strive to reconcile domestic and international imperatives simultaneously” (Putnam, 1988). Es decir, los tomadores de decisiones toman en cuenta tanto los factores internos como los externos. En el nivel interno están los grupos de poder, que persiguen sus intereses presionando al gobierno de adoptar políticas favorables para ellos, y los políticos que buscan poder construir coaliciones dentro de estos grupos. Paralelamente, en el ámbito internacional, el gobierno busca maximizar su habilidad de satisfacer estas presiones domésticas, mientras intenta minimizar las consecuencias negativas de influencias externas que puedan existir.

Para el autor, ninguna de estas dos dinámicas puede ser ignorada por los tomadores de decisiones a la hora de formular la política exterior, puesto que, para llevar a cabo una política exitosa en el ámbito exterior, debe ser en principio ratificada domésticamente. La ratificación implica que la política sea primero aceptada por la población del Estado que la llevará a cabo. Esta ratificación vendría a ser el lazo que permite vincular y conciliar los intereses de un Estado tanto doméstica como internacionalmente. La interacción entre lo interno y lo externo es, por lo tanto, crucial a la hora de formular, ejecutar, y tener éxito a la hora de llevar a cabo la política exterior.

CAPITULO I. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL PERÚ

En nuestros casi 200 años como República independiente, nuestro país ha atravesado innumerables cambios, entre los cuales se encuentra el flujo de personas que entran y salen de él. Por mucho tiempo la literatura académica en torno a la migración en la región estuvo caracterizada por una parcialización geográfica sur-norte. Ahora bien, las tendencias propias de la migración dentro del continente latinoamericano son un fenómeno que recién empezó a ser explorado en las últimas décadas, producto del cambio en las dinámicas migratorias de la región (Cantor, Freier, & Gauci, 2015, pág. 5).

Lo que hace de la migración latinoamericana sea un caso particular es la ola de nuevas leyes y políticas en torno a migrantes y refugiados siendo adoptadas actualmente por países de la región, un tema que, por su poca relevancia, había sido excluido de la agenda. En los últimos años, sin embargo, el panorama migratorio se ha visto reconfigurado.

1.1. Antecedentes de la política migratoria en el Perú

La presencia de extranjeros en el Perú se remonta a las épocas de la colonia. Somos, factualmente, un país de inmigrantes desde el siglo XVI cuando España llegó a colonizar la región. Asimismo, desde que el Perú se consolidó como República independiente, la política migratoria se ha caracterizado por ser abierta hacia los migrantes que ingresan al país. Esto explica, en cierta medida, la pluralidad que singulariza a este país Perú como un crisol cultural. Sin embargo, en términos de volumen demográfico, el número de migrantes que el Perú ha recibido históricamente es bajo en comparación al resto de países en la región. Al no haber sido considerado un fenómeno de gran relevancia, el foco de los estudios académicos se ha centrado sobre todo en estudiar el fenómeno concerniente a peruanos que migran al exterior, –bastante mayor en números– y por lo tanto “no se cuenta con una serie formal de estadísticas” para la inmigración (Abusada & Pastor, 2008).

Esto no quiere decir, sin embargo, que los inmigrantes no hayan jugado un rol importante en la historia peruana. Desde inicios de la República se puede hablar de una serie de olas migratorias que han influido en la composición del país. Entre estas, la más importante fue la llegada de la población china en el siglo XIX. Los ciudadanos chinos fueron traídos, en muchos casos a la fuerza y engañados, con el objetivo de trabajar en las haciendas costeñas, donde vivían bajo condiciones semi-serviles. Como solo podían ser contratados por 8 años, la afluencia china fue significativa. Entre 1850 y 1875 llegaron aproximadamente 90 000 culíes chinos a un Perú cuya población total era alrededor de 2 millones y medio de personas (Maguiña, 2010, pág. 65).

En términos de importancia, le sigue la llegada de los japoneses, que inició a principios del siglo XX. Esta ola migratoria fue resultado de una política impulsada por Japón dirigida a controlar el aumento demográfico en la isla. Hacia 1930, la población de origen japonés en el Perú era de aproximadamente 20 mil personas (Maguiña, 2010, pág. 85). Esto indica, a todas luces, que la política migratoria peruana era una de 'puertas abiertas' para los inmigrantes (aunque con muestras de xenofobia recurrentes en la sociedad).

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX también se vio un aumento en la llegada de europeos. El gobierno no solo permitía, sino que además promovía la entrada de los europeos al Perú desde el siglo XIX, debido a que se "consideraba a la raza blanca como una garantía para el desarrollo del país (Maguiña, 2010, pág. 65). La política migratoria, lógicamente, reflejaba esta noción enfrascada en la política exterior. En el siglo XX, quienes migraron al Perú de Europa lo hicieron sobre todo porque lo consideraban terreno fértil para emprender actividades comerciales (Maguiña, 2010, pág. 65). El grupo más importante en términos numéricos fue el italiano, pero también resalta la presencia de ingleses y franceses. Además, después de la Guerra Civil Española y antes de la Segunda Guerra Mundial el Perú recibió grupos de refugiados españoles y judíos: "Entre febrero 1948 y marzo de 1949 arribaron al Perú 1,927 personas entre húngaros, italianos, serbios, croatas, alemanes, etc." (Maguiña, 2010, pág. 68). Esto demuestra, nuevamente, que el Perú era un país con pocas barreras de entrada;

haciéndolo un destino atractivo para quienes abandonaran su país de origen. Sin embargo, persiste el bajo volumen demográfico de los inmigrantes.

Al llegar el siglo XXI, la política migratoria del Perú se mantuvo en el mismo rumbo. En el 2010 había en el país 84 066 inmigrantes, y en el 2015 eran 91 481, alrededor de un 0.29% de la población total en ambos casos (Datosmacro, 2017). Al 2017, los migrantes residiendo en el Perú procedían “principalmente de Argentina, el 12.71%, Estados Unidos, el 11.03%, y Chile, el 8.04%” (Datosmacro, 2017). En comparación a otros países de la región como Argentina, que contaba con 1 805 957 migrantes en el 2010, o Chile, que ese mismo año tenía una población extranjera de 369 436 personas (el 4.43% y 2.17% de sus poblaciones respectivamente) (Datosmacro, 2017), el Perú no ha sido considerado como un destino de preferencia para migrar, a pesar de haber sido considerado como uno de los países más abiertos a recibir migrantes (BBC Mundo, 2017).

1.2. El marco regulatorio sobre la migración

El marco regulatorio que ha existido en el Perú respecto a la llegada de extranjeros ha sido, y continúa siendo, coherente con la política migratoria que se lleva a cabo. Históricamente ha existido un marco regulatorio muy beneficioso a favor de los migrantes que llegan al Perú, bajo la noción de que el país progresa y capitaliza de los conocimientos y experiencias de quienes vienen de fuera. Sin embargo, es importante recalcar que el Perú siempre se empeñó en tener un marco regulatorio que fomentara la inmigración precisamente porque el flujo de migrantes que ha llegado al Perú ha sido –si bien diverso–, bajo en números. Por lo tanto, en vista del fenómeno migratorio al que el Perú se enfrenta por primera vez en su historia, el marco regulatorio también se ha visto alterado progresivamente (en particular aquel dirigido a inmigrantes de nacionalidad venezolana). Este cambio en el marco regulatorio se refleja en la orientación de la política migratoria, que a la vez responde al sentido que toma la política exterior. En el Perú, el artículo 4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que “el Poder Ejecutivo dicta la Política Migratoria en los ámbitos interno

y externo, la misma que forma parte de la Política del Estado” (Ley N° 27444, 2001). Por lo tanto, la política migratoria es una bisagra a través de la cual se puede entender la dirección de la política exterior dentro de la cual está enmarcada. Desde el Ejecutivo, es Cancillería quien se ocupa de ejecutar la política exterior. Sin embargo, en cuanto a política migratoria, debe coordinar con el ministerio del Interior.

La entidad encargada de llevar a cabo la política migratoria es la Superintendencia Nacional de Migraciones, creada El 7 de diciembre de 2012 mediante el Decreto Legislativo 1130. En él, se establece que entre las principales funciones de esta entidad se encuentra la de “ejecutar la política migratoria interna, en el marco de su competencia y de conformidad con la normatividad y los tratados internacionales, promoviendo la integración de las personas migrantes a la sociedad peruana” (Decreto Legislativo 1130, 2012).

El marco regulatorio que ha facultado el aperturismo de la política migratoria en el Perú ha sido, en paralelo, abierto. Los primeros Decretos que concedían el libre ingreso a los extranjeros se remontan a 1821 y 1822 (Maguiña, 2010, pág. 68). Estos estipulaban que “todo extranjero que tuviera “alguna ciencia y arte” podía ingresar al país” (Maguiña, 2010, pág. 70). Se garantizaba, además, que pudieran llevar a cabo actividades económicas libremente. Unos años después, en 1873, se publicó una ley que reconocía “la importancia de la inmigración para el “adelanto de los pueblos” (Maguiña, 2010, pág. 74), dando facilidades, sobre todo a europeos, para establecerse en el Perú.

En 1933 se promulgó en el Perú la Ley de Extranjería (Ley 7744), formulada por el Congreso Constituyente. Esta ley tenía apenas una página, pero introdujo un tema significativo que concernía a los extranjeros en el Perú: la identificación, sosteniendo que “la carta de identidad constituirá para los extranjeros residentes en el país, el comprobante de haber cumplido con las prescripciones de esta ley; siendo indispensable para ejercer cualquier acción, derecho o reclamación ante las autoridades policiales, judiciales o municipales, y en general para poder ejercer libremente, cualquiera actividad comercial o industrial, debiendo exhibirla obligatoriamente cuando la policía así lo exija” (Ley 7744, 1933).

No fue hasta 1991 que se actualizó esta ley por una que fue creada en conjunto por el ministro de Relaciones Exteriores y el ministro del Interior, y que contemplaba temas como los requerimientos e impedimentos de ingreso al país, así como la permanencia, residencia, y calidad migratoria. Esta fue nuevamente reemplazada en el 2015 por el Decreto Legislativo 1236, debido a que “no respondía a la situación migratoria actual del Perú, que en los últimos años experimenta el crecimiento exponencial del flujo de personas que ingresan, transitan, permanecen y salen del país” (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2015). Esta última, entonces, “simplifica significativamente los trámites que debe realizar el ciudadano extranjero para aplicar a dichas calidades y obtener la residencia en el Perú” (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2015). En comparación a la anterior Ley de Extranjería, se puede observar un cambio en tanto esta “disponía la expulsión inmediata con impedimento de retorno para aquellos extranjeros que hubieran ingresado de manera irregular al Perú o que incurrieran en irregularidad por cuestiones administrativas, sin importar incluso que esta persona tuviera hijos menores de edad nacidos en el Perú” (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2015), mientras que la nueva prohibía la criminalización del migrante irregular y además contenía lineamientos considerablemente más laxos para facilitar el ingreso de extranjeros al país. En enero de 2017, esta ley volvió a ser reemplazada por el Decreto Legislativo 1350, con pocos cambios sustanciales.

Además, en abril de 2017 se promulgó *la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025*, mediante el Decreto Supremo 015-2017-RE, reuniendo por primera vez en un solo documento la política migratoria nacional y sus ejes centrales. Los cuatro ejes centrales para la política migratoria se determinaron como: “1) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; 2) población peruana que vive en el exterior; 3) connacionales que retornan al Perú; y, 4) población extranjera que ha escogido al Perú como un país de tránsito o de destino” (Decreto Supremo 015-2017-RE, 2017). En este documento se reconoce que “el movimiento migratorio de la población extranjera hacia el Perú ha aumentado (...) los extranjeros y extranjeras que llegaron al Perú entre los años 1994 y 2014 fueron 106 426. El promedio anual de este flujo asciende a 4,976 personas” (Decreto Supremo 015-

2017-RE, 2017). Esta ley tenía como objetivo general el “garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares” (Decreto Supremo 015-2017-RE, 2017). Asimismo, en ese marco, el documento expresamente reconoce el aporte de los migrantes al desarrollo del país; sea este social, político, económico o cultural (Decreto Supremo 015-2017-RE, 2017).

A partir de lo señalado, se ha podido demostrar cómo el Perú se ha caracterizado a lo largo de su historia republicana por tener una actitud migratoria particularmente aperturista. En vista de que históricamente hemos sido un país más de emigrantes que de inmigrantes, siempre tuvo sentido que nuestro marco regulatorio fuera amigable hacia extranjeros que quisieran asentarse en el Perú; tanto para asegurar a los países hacia donde muchos peruanos migraban que nosotros también recibiríamos a sus connacionales, como para atraer capital humano al Perú.

Al surgir la crisis venezolana, el Perú, ante un flujo migratorio nunca antes visto, mantuvo esta tradicional actitud migratoria aperturista, insertando a Venezuela dentro de este discurso histórico, dándoles la bienvenida al Perú a quienes huían del régimen de Nicolás Maduro. Sin embargo, el aperturismo que caracterizó el gobierno de Kuczynski iba más allá de la tradición histórica, pues se enmarcaba en una política exterior particular que buscaba conseguir ciertos objetivos. Tan solo unos años después, es Martín Vizcarra quien, por primera vez, en el 2018, le da un giro a la histórica línea aperturista peruana con respecto a la migración. Tal cambio, además de ser abrupto, es uno sin precedentes en el país. Evidentemente, existen una serie de componentes de coyuntura –también sin precedentes–, que impulsaron dichos cambios, y que serán centrales en este análisis.

1.3. La política migratoria del Perú ante una Venezuela en crisis

a. Pedro Pablo Kuczynski: ¡Vengan a Perú!

El gobierno de Kuczynski se caracterizó por tener un discurso muy abierto hacia los migrantes venezolanos, que acompañó con políticas muy flexibles de entrada al país. En enero de 2017, apenas seis meses después de haber iniciado su gestión, entró en vigencia mediante el Decreto Supremo N° 001-2017-IN y el N° 002-2017-IN, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para personas de nacionalidad venezolana. Este es un “mecanismo transitorio que permite a la población migrante venezolana contar con un documento que regula su calidad migratoria y les permite acceder a servicios de salud, educación y trabajo” (Organización Internacional para las Migraciones, 2018). Las condiciones que se establecían para obtener el PTP eran “haber ingresado legalmente a territorio nacional, encontrarse, en territorio nacional antes de la entrada en vigencia de la disposición que excluye a la República Bolivariana de Venezuela del Convenio MERCOSUR, encontrarse en el país en situación migratoria irregular como consecuencia del vencimiento de su autorización de permanencia o residencia; o que estando en situación migratoria regular opten por el referido permiso y no tener antecedentes penales o judiciales a nivel nacional e internacional” (Decreto Supremo 002-2017-IN, 2017). Como se puede ver, las restricciones no eran muchas, pues el objetivo era ofrecer a los venezolanos un espacio solidario a dónde migrar. Como reflejo de esta política, en el 2017 en promedio, eran 800 los venezolanos ingresando al Perú por día (Infobae, 2018).

En una entrevista otorgada al diario El Comercio el 25 de julio de 2017, el entonces ministro del Interior, Carlos Basombrío, sostuvo que, en una conversación con el entonces presidente, Pedro Pablo Kuczynski, le había comentado que el PTP estaba a puertas de vencer: “...le consulté si había la posibilidad de ampliarlo. Me respondió que por supuesto, hay que ampliarlo” (El Comercio, 2017). Asimismo, Basombrío expresó que: “es una forma de retribuir lo que hizo Venezuela en la época de los 80, cuando miles de nuestros compatriotas emi-

graron a ese país en busca de mejores oportunidades. Hoy que ellos están pasando por épocas difíciles esto es lo que el Perú está haciendo para agradecerles” (El Comercio, 2017). Tan solo unos días después de dicha entrevista, el 1 de agosto, de 2017, entró en vigencia el Decreto Supremo 023-2017-IN, ampliando los plazos para presentar la solicitud del PTP por 120 días tras la publicación del mismo.

Unos meses después, ante la realidad de un flujo migratorio que continuaba incrementando, se promulgó en enero de 2018 el Decreto Supremo N° 001-2018-IN, en el cual se establecían plazos fijos para solicitar el PTP. Las condiciones para solicitar el PTP se mantuvieron todavía laxas, y se dispuso que lo podría solicitar quien ingresara al Perú hasta el 31 de diciembre de 2018. Además, disponía que “el plazo para presentar la solicitud del Permiso Temporal de Permanencia - PTP es hasta el 30 de junio de 2019” (Decreto Supremo 001-2018-IN, 2018). En la misma línea, el expresidente Pedro Pablo Kuczynski (comunicación personal, 15 de febrero de 2020) sostuvo que:

“fue muy sencillo. Venezuela acogió a muchos peruanos en los años 70s cuando estaba el gobierno militar aquí y la cosa económica andaba muy mal. Venezuela era un emporio, tenía un nivel de vida que era 3 o 4 veces el del Perú y hubo mucha emigración hacia Venezuela. Aquí era simplemente un tema humanitario. Teníamos que ayudarlos y dejarles la puerta abierta”.

Este ánimo de apertura, entonces, además de evidenciarse en un marco regulatorio, iba de la mano con un discurso de la misma naturaleza por parte del gobierno; reflejando, en conjunto, una política migratoria favorable hacia los migrantes venezolanos. Según Óscar Pérez, vocero de la ONG Unión Venezolana en Perú, la administración de PPK creó “una calidad migratoria especial de residencia para proteger los derechos humanos fundamentales de los centenares de venezolanos que han llegado al Perú para solicitar amparo tras la crisis humanitaria que se vive en Venezuela” (Perú21, 2017).

Esta política migratoria, a la vez, era una manifestación de la política exterior que el Perú perseguía en el momento, que tenía como objetivo la búsqueda de prestigio internacional, posicionando al Perú como coordinador de los esfuerzos

regionales en la lucha por la democracia venezolana. Feline Freier y Soledad Castillo (parafraseando a Zolberg, 1999), sostienen que “debido a consideraciones de política exterior, los gobiernos de derecha también pueden mostrarse generosos en la acogida de ciudadanos venezolanos para demostrar que son críticos con el gobierno de Nicolás Maduro, ya que en el escenario internacional hay pocos mensajes más claros en contra de un régimen que aceptar a los emigrantes de un país como refugiados” (2020, pág 17).

En ese sentido, la relevancia de implementar una política migratoria abierta hacia migrantes venezolanos adquiere especial relevancia, pues es la manera más clara de ejecutar objetivos de política exterior mediante políticas públicas internas.

Las acciones de los Estados en torno al flujo migratorio que reciben y los objetivos diplomáticos de los mismos están íntimamente ligados; este concepto ha sido acuñado como diplomacia migratoria. La diplomacia migratoria se refiere a los momentos en que la política migratoria de un Estado juega un papel específico dentro de la política exterior del mismo para abocarse a perseguir algún objetivo de dicho Estado en el ámbito exterior; como puede ser el fortalecimiento del poder blando o el crecimiento económico (Adamson & Tsourapas, 2019). Esto puede ser ejemplificado con la Ley de Ajuste Cubano implementada por los Estados Unidos en 1966, que “permitía que los cubanos recibieran un estatus especial tras un año y un día de llegar al país, incluso si eran interceptados en el mar” (BBC, 2017). El objetivo de Estados Unidos era exhibir ante el mundo lo poco atractiva que era la Cuba de Castro para vivir, en contraste con la potencia americana; constituyendo un elemento más a la tensión existente entre ambos países en el marco de la Guerra Fría (Teitelbaum M. , 1984, pág. 442).

Así, las políticas de recepción de migrantes y refugiados han estado guiadas en muchos casos por la noción de que el éxodo masivo desde un país sirve para avergonzarlo internacionalmente (Teitelbaum M. , 1984, pág. 443). En el caso en cuestión, el Perú emprende una política exterior que se basaba en velar por la democracia en la región y retratar ante el mundo al régimen de Nicolás Maduro como una dictadura cuyos efectos habían hecho de Venezuela un lugar inhospitable para vivir. En ese sentido, la recepción de los migrantes que abandonaran

Venezuela fue un componente importante para ser contundente con su narrativa y liderazgo; reflejando al Perú como un país acogedor para los inmigrantes, y estableciendo un liderazgo regional.

Al abrirle las puertas a los migrantes venezolanos, el Perú no solo se mantiene coherente con los principios que defiende en el ámbito exterior, sino que simbólicamente condena el socialismo -que le ha fallado a Venezuela-, ofreciéndoles en el Perú la alternativa democrática.

Por lo tanto, en vista de que uno de los objetivos era generar una reacción internacional -de acuerdo con el propio expresidente Kuczynski- (comunicación personal, 15 de febrero de 2020), el exmandatario empezó a llevar a cabo una estrategia para conseguirlo. Esta política exterior se empezó a materializar muy temprano en el gobierno de Kuczynski. Así, fue uno de los 3 jefes de Estado que abordaron el tema de la crisis venezolana en la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre de 2016 (además de Argentina y Panamá). Más aún, el 29 de octubre de 2016, cuando en Venezuela el gobierno de Maduro suspendió el proyecto de referéndum revocatorio que había sido convocado para decidir su permanencia en el poder, el Ministerio de Relaciones Exteriores en Perú emitió un comunicado en el que sustentaba de manera contundente la posición del Perú:

“El Gobierno del Perú, sin pretender interferir en asuntos internos de un país hermano, considera que en Venezuela se ha generado una alteración del orden democrático y constitucional que vulnera los principios de la Carta Democrática Interamericana (CDI), la que identifica como elementos esenciales de la democracia representativa el ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho y la separación e independencia de poderes” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2016).

Ese mismo día, el presidente Kuczynski se encontraba en la Cumbre Iberoamericana, en Colombia, y en su discurso hizo eco de estas mismas palabras, reflejando la cuestión venezolana como una prioridad en la política exterior peruana.

Además, el 30 de marzo de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores en Perú emitió un comunicado oficial condenando “la decisión del Tribunal Supremo

de Justicia de Venezuela de atribuirse las competencias parlamentarias que le corresponden a la Asamblea Nacional”, acusando a Nicolás Maduro de quebrantar el orden democrático del país, y anunciando que el inicio de “consultas con países miembros de la Organización de los Estados Americanos para que, en el marco de la Carta Democrática Interamericana, se adopten con la mayor urgencia las medidas que correspondan ante la evidente ruptura del orden constitucional y democrático en Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2017) . Este comunicado plasma claramente cómo el Perú traducía sus intenciones de liderar los esfuerzos por la democracia en Venezuela en acciones concretas.

En ese mismo comunicado, además, el Perú anuncia su decisión de retirar definitivamente a su Embajador de la República Bolivariana de Venezuela. Este hecho no solo es un gesto político, cargado de simbolismo, sino que consolida la posición del Perú como líder en la iniciativa de desafiar al régimen de Maduro al tomar esta iniciativa. El Perú fue el primer país en retirar a su Embajador de forma definitiva, lo que nos dice que había asumido el rol de liderazgo como parte esencial de su política exterior.

El Perú buscaba posicionarse, en un contexto que se lo permitía, como el defensor de la democracia; ganando no solo prestigio internacional sino empezando a posicionarse en la región. El Perú no podía comprometerse con ese rol de liderazgo, sin embargo, si no evidenciaba congruencia en sus políticas. Por lo tanto, una política migratoria abierta hacia los migrantes venezolanos era necesaria para respaldar la actuación del país en el ámbito exterior; confirmando su compromiso con los venezolanos y actuando en consecuencia. Tomando en cuenta -sobre todo-, que dicha política exterior contaba con un importante componente moralista, en el que defender (como líder) ciertos principios en el plano exterior, y no implementar políticas domésticas que los sustentaran hubiera podido generar un dilema ético.

En el 2016 y 2017 ese dilema es todavía inexistente, entonces es considerablemente más conveniente para los tomadores de decisiones ejecutar una política exterior que se articule coherentemente con su política migratoria. Para Perú en ese momento era más sencillo ser acogedor, pues el contexto le permitía

tener ese discurso abierto dado que no había muchos migrantes en el territorio nacional. Era sencillo y conveniente para el gobierno adoptar esa posición, que además le permitía ser consecuente con su política exterior. Quizás si hubiesen sido más migrantes que llegaran desde un inicio, el gobierno hubiera entrado en un dilema ético en el que hubiera tenido que decidir si ser consecuente o no. Es decir, evaluar si podían perseguir sus objetivos de política exterior del momento -que involucraban liderar en el plano exterior la lucha por la causa venezolana- se podía llevar a cabo de la mano con una política migratoria más restrictiva para los venezolanos que quisieran ingresar al país.

El liderazgo emprendido por el Perú eventualmente se consolida con la creación del Grupo de Lima, el ente multilateral que serviría para condenar el régimen venezolano y buscar, regionalmente, una salida democrática a la crisis. El Grupo de Lima fue orquestado por el gobierno de Kuczynski el 8 de agosto de 2017. Solo 3 días después, el Perú expulsó al embajador venezolano en el Perú.

b. Martín Vizcarra: Un mayor control

A medida que se fueron estrechando las capacidades de los países e iba aumentando el flujo de migrantes, empezaron a mostrarse señales, en el 2018, de que la tolerancia de la región estaba a prueba (Staedicke, 2018). Este cambio, de una política muy receptiva a los migrantes, a una considerablemente menos amigable, se fue dando de manera progresiva en el Perú. Además, este cambio se entiende dentro de una política exterior que, en el caso de Perú, fue tomando un rol menos activo en torno a liderar los esfuerzos para restaurar la democracia en Venezuela.

A mediados de 2018 se empezó a evidenciar el cambio de una política migratoria muy abierta hacia los migrantes venezolanos a una que empezaba a imponerles limitaciones para ingresar al país. Este cambio coincide, además, con la renuncia de Kuczynski y la toma de mando de su vicepresidente, Martín Vizcarra.

El 18 de agosto de 2018 se promulgó el Decreto Supremo N° 007-2018-IN, que modificaba los lineamientos para el otorgamiento del PTP. En él se establecía que el plazo para solicitar el PTP sería el 31 de diciembre de 2018 (en lugar del 30 de junio de 2019), y este solo se podría solicitar si es que se había ingresado al país antes del 31 de octubre de 2018 (en lugar del 31 de diciembre de 2018).

Asimismo, el 24 de agosto de 2018 se publicó la Resolución de Superintendencia N°000270-2018, firmada por el entonces superintendente de migraciones, Alfonso Sevilla. Esta estipulaba que “desde las 00:00 horas del día 25 de agosto de 2018 se deberá exigir la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional” (Resolución de Superintendencia 000270-2018, 2018). En este último documento, se observa cómo el énfasis cambia de uno de protección de los derechos humanos a uno de seguridad para justificar la medida: “El artículo 163 de la Constitución Política del Perú establece que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional; precisando que la Defensa Nacional es integral y permanente, siendo desarrollada en los ámbitos interno y externo; lo que determina que toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional de conformidad con lo dispuesto en la ley” (Resolución de Superintendencia 000270-2018, 2018), haciendo así que la protección de los derechos de los migrantes pase a segundo plano y que la seguridad nacional cobre preponderancia.

El discurso enfocado en la seguridad en realidad se traduce en la intención de limitar la llegada de más venezolanos al Perú, en vista de que conseguir un pasaporte en Venezuela en ese momento implicaba costos muy elevados que la mayoría de la población –escapando el hambre–, no podía pagar. Sin embargo, esta medida que podía parecer radical en realidad no impedía que ingresaran venezolanos del todo. Como ya se mencionó, las medidas fueron progresivas. Si bien se exigía un pasaporte válido, había cierta flexibilidad, pues se permitían excepciones para mujeres embarazadas o mujeres viajando con sus padres (Andina, 2018). Cabe resaltar que, para agosto de 2018, el número de venezolanos en el Perú se aproximaba a los 400 mil.

Esta última medida generó mucha controversia precisamente “por su carácter discriminatorio con respecto de los nacionales de otros países y por la imposibilidad material de los venezolanos de sacar o renovar el pasaporte en su país de origen” (IDEHPUCP, 2019). Tan criticada fue esta resolución que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos emitió una demanda constitucional de Hábeas Corpus contra el Ministerio del Interior y la Superintendencia de Migraciones, alegando que la exigencia de pasaporte válido a ciudadanos venezolanos para ingresar al Perú “vulneraría su ‘derecho a la libertad de tránsito’, ‘derecho a solicitar refugio’, ‘derecho a la igualdad y a no ser discriminado’, y ‘derechos de los niños, niñas y adolescentes’” (Resolución Nro. S/N, 2018). El Quinto Juzgado Penal de Lima, en la Resolución Judicial Nro. S/N de fecha 5 de octubre de 2018, declaró fundada en parte esta acción de Hábeas Corpus por haberse vulnerado el derecho constitucional al libre tránsito de migrantes venezolanos y venezolanas que no cuentan con pasaporte, y, por lo tanto, dejó sin efecto la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018. Sin embargo, el Ministerio del Interior y Migraciones presentaron una apelación, y el dictamen fue revocado, por lo que desde comienzos de 2019, nuevamente el pasaporte empezó a ser una medida necesaria para que los venezolanos puedan ingresar al país, “excepto para los solicitantes de asilo, los menores de 18 años, las personas gestantes en estado de vulnerabilidad y los mayores de 75 años que presentan deterioro en su salud” (Blouin, Freier, & Acosta, 2019, pág. 4)

Estos cambios en la orientación de las regulaciones, además, empezaron a verse, desde mediados del 2018, acompañados de un cambio en el discurso y en la actitud del gobierno en torno a los migrantes venezolanos. Martín Vizcarra, en entrevista a CNN el 11 de septiembre de 2018, afirmó lo siguiente:

“Estamos llegando a una situación límite. Hace una semana pasaron los 400 mil venezolanos que han llegado al Perú. Yo he consultado con los expertos del gobierno, dicen que 100 mil venezolanos eran absorbidos sin ningún problema; 200 mil era el punto de equilibrio. Ya estamos a más del doble. Entonces los mismos venezolanos que llegan ya no encuentran posibilidad laboral, y las que encuentran son cogiendo posibilidades laborales de los propios peruanos”.

Las declaraciones del presidente son un buen ejemplo del giro que se da en la postura del Ejecutivo; incluso en el discurso, que empezaba a legitimar la noción que los venezolanos ya no eran bienvenidos en el Perú. Las palabras de Vizcarra muestran un marcado contraste con las enunciadas por Kuczynski en marzo de 2018 –tan solo unos meses antes a los venezolanos–: “vengan a Perú y les pagaremos los sueldos de ley” (Gestión, 2018).

En mayo de 2019 se anunció el plan 'Migración segura 2019' impulsado por Migraciones y la Policía Nacional del Perú, cuyo objetivo se centró expulsar del Perú a ciudadanos venezolanos con antecedentes policiales. Al 7 de junio de 2019 se había expulsado del país a 3 grupos de aproximadamente 50 personas cada uno. Los expulsados eran personas que habían vulnerado las leyes migratorias peruanas, al haber ocultado sus antecedentes por delitos en Venezuela. En un acto simbólico, el presidente Vizcarra estuvo presente cuando, el 6 de junio, el tercer avión despegaba rumbo a Venezuela. El hecho fue transmitido en televisión nacional. Este gesto político conlleva una gran carga simbólica, pues la presencia del presidente en la deportación de un grupo de venezolanos legitima la noción de que, en el Perú, ajustar los controles migratorios es ahora una prioridad.

En términos prácticos “limitar la entrada legal de inmigrantes que son parte de flujos ya establecidos los empuja hacia la irregularidad” (Freier, 2019), pues se debe tomar en consideración la medida en la que un Estado puede controlar sus bordes, y las consecuencias inintencionadas que el ingreso irregular de migrantes puede ocasionar, empezando por la falta de información y cifras reales sobre la situación migratoria real. Sin embargo, el mensaje que se transmite parece ser más importante que las potenciales consecuencias no deseadas. En este caso el mensaje es muy poderoso, pues transmite que los inmigrantes venezolanos ya no son bienvenidos en el Perú. Además, el presidente aprovechó la ocasión para anunciar que, a partir del 15 del mismo mes, los ciudadanos venezolanos que quisieran ingresar al Perú tendrían que portar, además de un pasaporte, una visa humanitaria, hecho que constituiría el eslabón final en una serie de medidas orientadas a limitar la llegada de más ciudadanos venezolanos

al país. Esta visa podría ser tramitada en los consulados del Perú en distintos países de la región.

La calidad migratoria humanitaria es resumida en el Decreto Legislativo 1350, como:

“para el extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o 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, sería 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 víctima de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas. También se aplicaría para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, solicitando venir al Perú y obtener protección” (Decreto Supremo 1350, 2017).

Si bien esta visa permite a sus portadores realizar actividades económicas, aumenta considerablemente el costo de ingresar al país. Los requisitos para obtener esta visa incluyen contar con un pasaporte (vigente o vencido), presentar el certificado de antecedentes penales venezolanos apostillado, y una copia de la cédula de identidad. En este contexto aún se permitía la entrada a venezolanos que presentaran solicitudes de refugio, sin embargo, dado el incremento en el número de solicitudes, en noviembre de 2019 se reportó que el tiempo aproximado para obtener una respuesta era de 70 días, y solo una minoría de los casos lograban obtener el reconocimiento de refugiado, tales como menores no acompañados, niñas embarazadas, o enfermos (El País, 2019).

Como se ha podido observar, la orientación de las políticas migratorias hacia junio de 2019 evidencia una gran brecha con las políticas migratorias implementadas en el 2017, apenas dos años antes. Este cambio en la política migratoria fue, evidentemente, también un reflejo de lo que ocurría en la política exterior respecto a Venezuela. La política exterior peruana respecto a Venezuela no atravesó un cambio abrupto, pues siguió defendiendo los mismos principios, y abogando por la democracia en Venezuela. Sin embargo, asumió un rol más pasivo,

un liderazgo más tímido que terminó por desaparecer, permitiéndole a los tomadores de decisiones implementar medidas migratorias más restrictivas sin alterar su discurso general en el ámbito exterior.

Si bien se seguían llevando a cabo, en el ámbito internacional, acciones que buscaban llevar adelante la política exterior de defensa de la democracia venezolana, esto se da desde una posición más pasiva de rechazo al régimen de Maduro y defensa de la democracia, en lugar de llevar a cabo acciones propositivas. Así, mientras el presidente Vizcarra expulsaba el tercer grupo de venezolanos en avión y anunciaba las medidas migratorias de la visa humanitaria, el mismo 6 de junio de 2019 se publicaba la Declaración de la XIV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Lima, llevada a cabo en Guatemala. En dicha declaración, además de condenar al “régimen ilegítimo de Maduro”, e instar a la comunidad internacional a tomar acciones para apoyar a Venezuela, el Grupo de Lima también alerta “sobre la intensificación del éxodo masivo de venezolanos ocasionado por el régimen ilegítimo de Nicolás Maduro, que se ha convertido en una de las más graves crisis humanitarias a nivel mundial, y reiteran la necesidad de que las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional apoyen los esfuerzos de los países de acogida” (OEA, 2019). Es decir, la migración venezolana es ahora considerada como un problema y como una prioridad de política exterior en América Latina.

No obstante, el Perú continúa promoviendo iniciativas para poner fin a la crisis venezolana y contribuir a la restauración de la democracia, tal como sucedió en la Conferencia Internacional por la Democracia en Venezuela, que se llevó a cabo en agosto de 2019. El 2 de setiembre de 2019, cuando el canciller Néstor Popolizio se presentó ante la Comisión de Relaciones Exteriores en el Congreso de la República, para dar cuenta sobre dicha conferencia, y sostuvo lo siguiente:

“El gobierno es muy consciente de que la masiva migración venezolana ha tenido –y tiene– un impacto en el mercado laboral y en nuestros sistemas de salud y educación”. Así, menciona que para abordar esta problemática una de las medidas implica “armonizar las medidas migratorias de nuestros países ante

el éxodo”. Mencionó también que estas medidas “se complementan con las coordinaciones en la mesa de trabajo intersectorial para la gestión migratoria, incluyendo la asimilación productiva de los profesionales venezolanos, donde el trabajo es permanente... (...) ...como ustedes saben, señores congresistas, ante la crítica situación descrita, de la que todos somos testigos, y sin dejar de lado nuestra solidaridad, hace poco más de dos meses, el 15 de junio último, en coordinación con el Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones de estableció el requisito de visas, en especial la “visa humanitaria”, para el ingreso de ciudadanos venezolanos al Perú. Esta medida, además de permitirnos una mayor y mejor información sobre los migrantes, le confiere al ciudadano venezolano el carnet de extranjería que le permite insertarse legalmente en nuestra sociedad. Esta medida ha incidido en la reducción de más del 90 por ciento de la migración venezolana a nuestro territorio. En julio pasado, por ejemplo, la migración neta de venezolanos fue de alrededor de 3,850 personas y en agosto poco más de 30,00. Mientras que el mes de junio esta fue de casi 45,000 personas. Considero que esta tendencia a la baja habida cuenta la decisión del gobierno ecuatoriano de requerir también la visa ecuatoriana desde hace una semana” (Congreso de la República del Perú, 2019).

Las palabras de Popolizio exponen la disminución del ingreso de venezolanos al país—no solo como algo positivo—, sino dentro marco de los objetivos de la política exterior, algo sin precedentes en la política exterior peruana. No se deja de lado, sin embargo, el discurso que califica al régimen de Maduro como “usurpador” y busca que se restaure la democracia. Se evidencia claramente que, en materia de política exterior, las prioridades ya no son las mismas que en el 2016 y el 2017.

Asimismo, el canciller Gustavo Meza Cuadra, quien sucedió a Popolizio en octubre de 2019, transmitió -mediante el discurso que dio en su ceremonia de presentación- que liderar los esfuerzos a favor de la democracia venezolana ya no era el eje que dirigía la política exterior peruana. En este discurso, en el que exponía el rumbo de la política exterior, el canciller habló muy brevemente sobre Venezuela:

“(Este) es un tema de gran importancia para el Perú. Nuestro país ha mostrado su solidaridad frente a la situación de crisis política, económica y humanitaria que se presenta como consecuencia del régimen usurpador de Nicolás Maduro y es necesario trabajar juntos para encontrar una solución comprometidos

con toda la comunidad internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019).

A través de estas palabras, el canciller ilustra cómo la posición del Perú ya no se centra en liderar, sino en mostrar solidaridad. De igual forma, al resaltar la importancia de ‘trabajar juntos’, Meza Cuadra evidencia que la intención del Perú es cooperar -ya no liderar-.

Se debe tomar en cuenta que el Perú, al ceder su posición de liderazgo, ya no se encuentra en una posición en la que la política exterior exige que el gobierno tome medidas que respondan directamente a la misma. Es decir, al progresivamente asumir un rol más pasivo en los esfuerzos por la democracia venezolana, se abre un mayor espacio de maniobra para adoptar restricciones migratorias (sin cambiar la naturaleza del discurso que condena el régimen de Maduro). Esto no quiere decir que la política exterior y la política migratoria no se mantengan íntimamente vinculadas. Por el contrario, solo al asumir una política exterior más pasiva es que la política migratoria puede encontrar el espacio para, progresivamente, ser menos aperturista.

Habiendo expuesto cuáles ha sido los cambios que se han dado en la política migratoria dirigida hacia migrantes venezolanos, se procederá a continuación a analizar los factores que lo motivaron.

CAPÍTULO II. LOS FACTORES EXTERNOS ¿AFECTAN AL PERÚ?

La política exterior de un país no es más que una política pública mediante la cual un Estado busca satisfacer, en el ámbito externo, sus intereses nacionales. Ahora bien, en vista que esta se lleva a cabo en el sistema internacional, en interacción con otros Estados y actores no estatales, se suele hablar del ámbito externo– el internacional– y el ámbito interno –el doméstico– por separado. El presente capítulo se centra en analizar los factores de índole externa que motivaron el cambio que se evidencia en la política migratoria peruana dirigida hacia los inmigrantes venezolanos entre el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y el de Martín Vizcarra.

Sin embargo, muy pronto se hará evidente que en muchos aspectos los factores externos y los internos están íntimamente vinculados y es complicado analizarlos como entes aislados. De todas formas, este capítulo busca enfatizar los factores de índole externa que tuvieron una importancia trascendental en alterar la política exterior del Perú respecto a Venezuela. Dicho eso, y como ya se ha repetido múltiples veces; dado que la política migratoria únicamente se entiende como un fragmento del rompecabezas más amplio que es la política exterior, solo los cambios en el rumbo de la política exterior pueden explicar aquellos que dan en términos de política migratoria.

Ahora bien, si los cambios en política exterior se dan de modo tal que se alteren las prioridades dentro de la misma y se dan un escenario propicio para que se prioricen temas domésticos –como puede ser el caso, en la política migratoria–, esto no quiere decir que los factores internos han sido los únicos determinantes en permitir esta circunstancia. Por el contrario, vemos, más bien, que los factores externos han permitido que la política doméstica tome protagonismo; pero la política migratoria sigue siendo el reflejo de la política exterior.

En otros términos, la profesora Feline Freier, investigadora en temas migratorios, es de la opinión que “en todos los países tenemos una lucha en la política migratoria entre los intereses de la política exterior y los intereses de la política interior”. El argumento que ella hace es que ha habido un punto de quiebre:

“No fue (el cambio en la política migratoria) solamente un asunto de política exterior ni es ahora solamente un asunto de política doméstica, pero sí creo que hubo este punto en donde un área gana más poder” (comunicación personal, 30 de noviembre de 2018).

Lo que Freier busca explicar acá, es que, en un primer momento, durante el gobierno de Kuczynski, existían factores externos que fueron muy importantes a la hora de determinar la política exterior que el Perú decidió perseguir (y junto con ella, la política migratoria). Sin embargo, a medida que estos factores se fueron transformando y se dieron cambios en el contexto internacional, el Perú optó por adoptar una política exterior más tímida; reduciendo su protagonismo en el ámbito internacional, lo que le permitió priorizar factores de índole doméstica que se reflejan en los cambios en materia migratoria.

Si bien se va a analizar los factores externos e internos de manera separada, el marco teórico utilizado en el presente trabajo inevitablemente implica una visión de ambos actuando en conjunto. Los factores externos, vistos en conjunto con los de índole interna que se analizarán en el capítulo siguiente, globalmente explican el cambio. Se hará evidente a medida que se lleve a cabo el análisis que se condicionan mutuamente.

A continuación, se analizarán los dos factores externos mencionados en la hipótesis y su evolución, examinando por qué es que son determinantes en el cambio de orientación en la política migratoria en cuestión.

2.1 La crisis venezolana

El primer factor por analizar es la prolongación del régimen de Nicolás Maduro en Venezuela, encarnado en la pauperización de la democracia venezolana y la perpetuación de la crisis que se vive en el país. El liderazgo que el Perú emprendió en el 2016 y 2017 estaba orientado fundamentalmente a restaurar la democracia en Venezuela, partiendo de la premisa que, tras la remoción de un régimen autoritario que viola los derechos humanos, opera con mecanismos co-

rruptos y está ligado a bandas delincuenciales, el país se recuperaría orgánicamente bajo un régimen democrático (La República, 2018).

Sin embargo, este liderazgo se dio en un contexto en el que era muy difícil conjeturar cómo se desarrollarían los hechos en el futuro próximo. Nicolás Maduro, el sucesor del chavismo, había estado en el poder desde el 2013, con un parlamento de mayoría opositora desde diciembre de 2015. En enero de 2016, la caída en los precios del petróleo sumerge al país en crisis económica, aumentando el descontento. En octubre de 2016 Maduro frena un referendo revocatorio a llevarse a cabo contra él. En abril de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia asumió las competencias de la Asamblea Nacional (de mayoría opositora), lo que fue interpretado por muchos en Venezuela y en el mundo como un golpe de Estado (CNN en español, 2017). El TSJ reversó su decisión unos días después, pero el hecho ya había desatado protestas. En mayo de 2017, Maduro convocó una Asamblea Constituyente, desatando una ola sin precedentes de protestas en contra del régimen (Fisher & Taub, 2017).

En ese entonces, el ímpetu con el que empezó a crecer el movimiento en contra de Maduro, tanto a nivel interno en Venezuela como a nivel internacional (teniendo el Perú un papel protagónico), hacía que la percepción generalizada en el momento fuera que Venezuela iba a autodestruirse a medida que la crisis se agudizara, y que esto, sumado a las presiones internacionales, harían inevitable el colapso del régimen de Maduro y el regreso de la democracia. Sin embargo, el desenlace ha sido distinto.

El índice de democracia de la unidad de inteligencia de “The Economist” hace un reporte anual evaluando el estado de la democracia en 167 Estados desde el 2006. La puntuación va del 1 al 10, (10 vendría a ser una democracia perfecta) y se lleva a cabo tomando en cuenta el proceso electoral, las libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, la participación política y la cultura política. En el 2018 Venezuela obtuvo la puntuación de 3.16 y ocupó el lugar 134, cayendo 17 puestos con respecto al 2017, año en que obtuvo 3.87 (The Economist Intelligence Unit, 2019). Esta información demuestra que el Grupo de Lima directamente falló en cumplir su más importante misión: lograr que se restablezca la democracia en Venezuela.

Ante nada, está el hecho de que “pese a la gravedad de la situación, el carácter no vinculante de sus declaraciones finales no expresa un sentido de urgencia” (Freier & Castillo, 2019) y marcó el destino del Grupo desde el inicio como un ente decorativo. Asimismo, el Grupo de Lima ha tomado una serie de acciones que no han tenido los efectos deseados. Por ejemplo, “el Grupo introdujo una denuncia ante la Corte Penal Internacional, para que desde la Haya se investigue y condene a Maduro por los crímenes de lesa humanidad; una acción que hasta ahora no obtiene resultados y ningún país presiona por que se lleve a cabo” (The Economist Intelligence Unit, 2019).

Más aún, ante la falta de cohesión en el Grupo de Lima y la inhabilidad de alcanzar resultados, se vio forzado a estrechar vínculos con otros organismos y países. En mayo de 2019, el Grupo convocó una reunión con el Grupo Internacional de Contacto, y decidió “hacer las gestiones necesarias para que Cuba participe en la búsqueda de la solución a la crisis en Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019). Estos hechos sumados a la creación de nuevos grupos de trabajo, exponen las debilidades del regionalismo latinoamericano (Freier & Castillo, 2019), cuya cooperación en el marco del Grupo de Lima ha estado “estrechamente vinculada al interés de recibir ayuda económica y financiera por parte de Naciones Unidas”. (Freier & Castillo, 2019), Cuando se anunció que se intentaría que Cuba participe en la búsqueda por la democracia en Venezuela, el Grupo de Lima estaba admitiendo que había agotado las maneras de encontrar una salida a la crisis, y que quizás solo un gobierno más cercano a Maduro podría lograrlo.

Como ya se mencionó de manera introductoria, la actitud migratoria más abierta que emprendió el Perú en el 2017 durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se explica en tanto iba inserta dentro de una política exterior particular en la cual el Perú se logró posicionarse como líder regional abogando en contra de la dictadura de Maduro. Sin embargo, a medida que la situación en Venezuela continuó empeorando y que la salida de Maduro se empezó a ver cada vez menos plausible, la capacidad del Perú de mantener este liderazgo se estrechó. Cabe señalar que la subsistencia de la crisis venezolana implica, pues, que cada día más gente se vea forzada a dejar el país y buscar refugio dentro de la región,

imponiendo una carga migratoria a la región que no se anticipó al iniciar la crisis.

A partir de 2018, entonces, el Perú empieza a mostrar una actitud considerablemente menos activa en tanto ya no puede mantener la lucha por la democracia venezolana como una prioridad de política exterior como un objetivo sostenible en el tiempo. Cuando esta lucha deja de ser la estrella de la política exterior peruana, entonces, se abre una oportunidad para paulatinamente hacer cambios en la actitud migratoria.

De acuerdo al excanciller Ricardo Luna, quien lo fue durante la gestión de Kuczynski:

“Ahí, si yo hubiera sido el canciller y hubiera tenido la capacidad de convencer al presidente, hubiera dicho, digamos, no salirnos oficialmente del Grupo de Lima sino tener más bien un perfil bajo porque el grupo en sí ya había cambiado. Ya había logrado lo más importante – que se reconozca a Juan Guaidó y de alguna manera aislar a Maduro. Esto creo que es la intención que tiene el presidente Vizcarra y Néstor (Popolizio). No hemos querido, como país, decir “ya se murió el grupo”, ni mucho menos, pero nuestra posición no debe –ya no puede, tener un liderazgo en el panorama. Lo que además da espacio para dar atención a presiones internas con el tema migratorio, aliviándolas, y manteniéndonos congruentes con nuestra política exterior. Porque cuando se tenía una política exterior más activa evidentemente no se podía tener una actitud migratoria que no fuera otra cosa que abierta” (comunicación personal, 18 de septiembre de 2019).

Como la cita anterior lo demuestra, ahora que el Perú ha sido desplazado del papel protagónico en el plano internacional, ha ido poco a poco empezando a bajar las revoluciones. Sí, aún es miembro del Grupo de Lima, pero indudablemente ya no es el líder. Esto abre entonces un espacio para modificar la política migratoria, ahora que la política exterior se ha visto enfriada y ya no se persigue con tanto fervor como al inicio la lucha por la democracia venezolana.

Cuando en una entrevista se le preguntó al excanciller Gustavo Meza Cuadra, quien sucedió a Popolizio, -tan solo unos días tras haber asumido el cargo- en octubre de 2019, sobre el liderazgo del Perú frente a la cuestión venezolana, el excanciller respondió:

“Lo que pasa es que la coyuntura ha sido distinta en el sentido de que, había pues unas medidas que se han adoptado que se esperaba dieran resultado para que concluya este régimen ilegítimo, y se pudiera convocar a las elecciones, que es lo que todos esperamos. Lamentablemente ello no ha ocurrido. En ese sentido, tenemos que ser creativos, tenemos que ver qué nuevas acciones –porque ya sanciones hemos aplicado–; políticas, económicas, etc. Muy importante: nada con el uso de la fuerza. En eso ha sido muy claro el Perú y seguirá siendo parte de nuestra política” (RPP, 2019).

Así pues, el canciller confirma tácitamente que los esfuerzos liderados por el Perú en el marco del Grupo de Lima fracasaron en llegar al objetivo de lograr la remoción de Maduro en Venezuela. Es importante resaltar que los factores externos condicionan esta serie de cambios, pero los factores internos, que se analizarán más adelante, en última instancia permiten que se lleven a cabo.

2.2 El contexto regional

a. Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski

El contexto regional durante el gobierno de Kuczynski era uno en el que las tradicionales potencias de la región atravesaban situaciones internas que no les permitían darle prioridad al tema venezolano, dado que se empezó a dar una especie de “acefalía de poder en la región (Vidarte Ó. , 2018, pág. 116), generando posibilidades para un país como el Perú para convertirse en protagonista en un tema importante para la política exterior de toda la región.

Brasil había atravesado, en el 2016, una crisis económica y política. La presidenta, Dilma Rousseff fue removida del cargo y reemplazada por Michel Temer, también muy cuestionado, quien gozaba del 80% de rechazo de los votantes (El País, 2017). En paralelo, el país se intentaba recuperar de la recesión económica más grave de las últimas décadas, habiendo visto su PBI contraído en 3.8% en el 2015 (BBC Mundo, 2016). Un país con un presidente que carecía

de legitimidad, y que además lidiaba con problemas económicos tampoco estaba en la posición de priorizar el problema venezolano.

En Argentina, el presidente Mauricio Macri, quien asumió el mando en el 2015, se enfrentaba a “desequilibrios macroeconómicos generalizados, distorsiones microeconómicas y un marco institucional debilitado” (Fondo Monetario Internacional, 2017, pág. 27). En el 2017 el déficit fiscal del país fue el 3.9% del PIB (Gestión, 2018). El gobierno optó por hacer ajustes económicos graduales orientadas a abrir la economía que, sin embargo, tuvieron un efecto nefasto sobre la economía argentina y la población. Argentina tampoco podía asumir un liderazgo externo mientras resolvía problemas domésticos latentes.

El contexto era uno en el que México, con Enrique Peña Nieto a la cabeza, lidiaba en el 2017 el año más violento (hasta ese entonces) del sexenio del presidente. El país se situaba como el segundo más violento del mundo, precedido solo por Siria. La violencia —en gran medida ligada al narcotráfico—, se sumaba a los problemas del gobierno para enfrentar la corrupción y la impunidad, además del ascenso al poder de Donald Trump en Estados Unidos con su promesa de limitar la llegada de mexicanos a su país (El País, 2017). Esto lo imposibilitaba de priorizar en su política exterior la lucha por una crisis ajena.

Esta situación, sumada al hecho de que en ese momento (inicios de 2017) la OEA ya se había excluido de ser un organismo mediador a causa de su inhabilidad de lograr un acuerdo colectivo sobre Venezuela (Juez, 2017), presentó una situación para el Perú en que, dentro del marco de la política exterior, se pudiera generar un espacio de diálogo y concertación, específicamente el Grupo de Lima.

En una comunicación personal con el excanciller Ricardo Luna, manifestó lo siguiente:

“Hablé con 3 o 4 cancilleres con los cuales me sentía más coincidente y se nos ocurrió hacer esto (crear el Grupo de Lima) sin ninguna certeza de que iba a tener éxito. Hablé con Luis Videgaray, canciller de México, María Ángela Holguín de Colombia, y Heraldo Muñoz de Chile. Al final se presentaron 15 y fue exitoso, diría yo hasta que logró que la UE y cerca de 60 países reconozcan la

legitimidad de Juan Guaidó como presidente y la ilegitimidad de Maduro” (comunicación personal, 18 de septiembre de 2019).

Tal como menciona el exministro, el Perú aprovechó una situación en la que todas de las circunstancias del contexto le permitían tener un papel de líder regional. Asimismo, de acuerdo con el expresidente Kuczynski (comunicación personal, 15 de febrero de 2020):

“en América Latina muchos gobiernos se ponen de costado. No quieren intervenir. Eso es lo que estábamos tratando de hacer con el Grupo de Lima. Quizás fue una iniciativa un poco utópica, un poco optimista, pero yo creo que en temas internacionales hay que tomar posiciones morales”.

En ese sentido, la creación del Grupo de Lima efectivamente le permitió al Perú adoptar una posición moral –la de la defensa de la democracia– y defenderla. Dicha posición moral, sin embargo, se enmarcaba en un contexto en el que defenderla era favorable para los intereses de política exterior del Perú.

Además, cabe mencionar que en este mismo periodo se empieza a ver un mayor interés de la comunidad internacional por la situación en Venezuela, que fue provechoso para el liderazgo emprendido por el Perú, posicionándolo internacionalmente como un ejemplo a seguir. Empiezan a surgir, entonces, voces de apoyo vinculadas a la pauperización de la democracia venezolana que no solo reconocen, sino que aplauden y legitiman el liderazgo del Perú. En octubre de 2017 el gobierno de Estados Unidos emitió un comunicado de prensa aplaudiendo el liderazgo del Grupo de Lima y haciendo “un llamado a otros países de la comunidad internacional a sumarse al esfuerzo” (20minutos, 2017). Asimismo, el tema venezolano empezó a ser discutido en instancias internacionales a las que se sumaron instituciones como el Vaticano (ONU, 2016), elevando el tema a uno de relevancia mundial.

Se evidencia entonces, que en el 2016 y 2017, el contexto regional era propicio para que un país como el Perú emprenda una política exterior activa con el objetivo de obtener prestigio y eventualmente posicionarse como una potencia

regional. En coherencia con esta línea de política exterior de solidaridad y liderazgo, la política migratoria hacia los ciudadanos venezolanos fue, en estos años, una de puertas abiertas.

b. Durante el gobierno de Martín Vizcarra

En el 2018, coincidiendo con el ascenso al poder de Martín Vizcarra, se ve una reconfiguración del panorama regional que es de suma importancia en cuanto a la política exterior del Perú respecto al tema venezolano, y, por lo tanto, a la política migratoria que será el reflejo de esta.

El auge en la migración venezolana coincide con un nuevo panorama en la región, con un “nuevo auge de la derecha que está recuperando el enfoque de seguridad en las políticas migratorias en la región. Un claro ejemplo de este giro es que, bajo la presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil y Sebastián Piñera en Chile, estos países decidieron abandonar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” (Freier, Blouin & Acosta, 2019).

Asimismo, el cambio en los mandatarios de distintos países implicó que la concordia que había entre los integrantes del Grupo de Lima, previamente descrita por el ex canciller Luna, llegara a su fin. México, con el ascenso de Andrés Manuel López Obrador, se desvinculó del Grupo de Lima. Finalmente, el ascenso de Iván Duque al poder en Colombia, representó una suerte de ‘nuevo liderazgo’ para el Grupo, pues Colombia empezó a llevar a cabo el tipo de acciones que el Perú había liderado antes, como cerrar todos sus consulados en Venezuela.

Señalamos anteriormente que en una entrevista se le preguntó al canciller Gustavo Meza Cuadra sobre el liderazgo del Perú frente a la cuestión venezolana, y su respuesta fue que las medidas adoptadas por el Grupo de Lima no habían tenido los resultados esperados, confirmando ante la ciudadanía que el Grupo de Lima había fallado en sus objetivos de abogar por restaurar la democracia venezolana. Más aun, la integración “extraoficial” de Estados Unidos en el Grupo de Lima fue otro elemento que cobró un rol preponderante a partir del

2019, convirtiéndose en un elemento desestabilizador afectó el liderazgo del Perú en el tema venezolano y por lo tanto su política migratoria: “por el peso específico (de EE. UU.) y la trayectoria errática de Trump iba a ser un tema difícil de manejar” (R. Luna, comunicación personal, 18 de septiembre de 2019). El presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, empezó a volverse muy enfático con sus críticas hacia el régimen de Nicolás Maduro hacia los inicios de 2019. Un tema que parecía no haber estado antes en la agenda de la potencia, de pronto se volvió prioritario.

Hay, entonces, una coyuntura en donde el foco del asunto trasciende a la región y pasa a estar en manos de Estados Unidos, lo que trae implicancias también para las políticas exteriores de los países de la región como Chile, Ecuador, Colombia, y por supuesto, Perú. Tal es el peso de Estado Unidos, que la percepción sobre el Grupo de Lima era que este se articulaba cada vez más en torno a los intereses estadounidenses: “dados los cambios políticos en la región, el Grupo de Lima cuenta con cada vez más gobiernos que adoptan posiciones similares a las de la administración Trump, alejándose de sus posiciones iniciales” (Kahat, 2019).

Según el excanciller Ricardo Luna (comunicación personal, 18 de septiembre de 2019):

“En nuestra época el Secretario de Estado, Tillerson, y McMaster (el National Security Advisor) era una persona que nos acompañaba. No se imponía al Grupo de Lima. Mientras que después, con Bolton, con Elliot Abrahamson y con Mike Pompeo, no se sabe qué van a decir o qué van a hacer. Entonces la gente que quiere criticar al gobierno de Vizcarra (o al de Duque, o cualquiera de la región) podría cuestionarle si es que está llevando a cabo la política exterior de Perú o de Estados Unidos”.

Esto marca, por lo tanto, un momento crucial en el cual es ya casi imposible encontrar una solución que atienda las necesidades de política exterior de que salga Maduro sin una acción violenta para restaurar la democracia en Venezuela.

Se genera, por lo tanto, un panorama complicado en el que se cruzan tendencias negativamente. En primer lugar, queda la duda sobre cuál es el objetivo final norteamericana: ¿Elecciones sin Maduro, o que salga Maduro a como dé lugar?:

“Ya es un panorama tan turbio que sería muy difícil justificar para países de la región como Colombia, Perú, o Ecuador, que finalmente somos países pobres, seguir justificando la política migratoria tan abierta que tuvimos al inicio, porque nuestro accionar en el Grupo de Lima también se ha vuelto más tímido” (Ricardo Luna, comunicación personal, 18 de septiembre de 2019).

Esto tiene sentido en tanto el involucramiento de Estados Unidos ha nublado el objetivo de política exterior para el Perú, que en el 2017 era mucho más claro y coexistía con un contexto regional más amigable. Por lo tanto, antes de correr el riesgo de que la Política Exterior del Perú se mezcle con la de Estados Unidos, el Perú prefiere distanciarse lentamente del rol protagónico que tomó hace unos años, y alinearse más con la posición de seguridad nacional que empiezan a tomar el resto de los países en la región.

Además, se empieza a dar en la región una ola de políticas designadas a limitar la llegada de más migrantes venezolanos y enfatizando la protección de las fronteras, así como el énfasis en la seguridad nacional. El 19 de agosto de 2018, el gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno impuso la exigencia del pasaporte para todos los venezolanos que quisieran ingresar al país (El País, 2018). Este hecho precedió por tan solo unos días a la medida, casi idéntica, que el gobierno de Martín Vizcarra tomó en el Perú. Si bien en ambos casos las restricciones luego fueron levantadas por entrar en conflicto con derechos constitucionales, en agosto de 2019 Ecuador implementó la obligatoriedad de presentar una visa para ingresar al país, muy similar a la que Perú había implementado en junio. Más aún, en junio de 2018, el gobierno de Chile hizo cambios a la visa de responsabilidad democrática disponible para migrantes venezolanos, añadiendo la obligatoriedad de presentar un pasaporte vigente, y, para los menores de edad, la necesidad de presentar el acta de nacimiento apostillada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los venezolanos y extranjeros que no regularizaran

su estado migratorio serían pues, expulsados del país (El Nuevo Herald, 2018). Esto señala, evidentemente, una tendencia en la región que empieza a limitar la llegada de migrantes venezolanos.

En Brasil, Jair Bolsonaro, al ser electo, enfatizó que establecería un régimen de control (Perú 21, 2018). Como se mencionó previamente, en enero de 2019, el presidente de Brasil anunció la decisión de su gobierno de retirarse del Pacto Mundial Para la Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU, alegando que: "Brasil es soberano para decidir si acepta o no migrantes" (Urich, 2019). El pacto había sido ratificado durante el gobierno de Temer, pero Bolsonaro sostuvo que quienes ingresen a Brasil tendrían que someterse a sus leyes y aceptar su cultura (Urich, 2019). Asimismo, en enero de 2019, el gobierno ecuatoriano, a raíz del asesinato de una mujer embarazada en manos de un hombre venezolano, impuso una medida en que se hacía necesaria la presentación del certificado apostillado de antecedentes penales a todos los venezolanos ingresando al país. Lenin Moreno sostuvo: "Les hemos abierto las puertas, pero no vamos a sacrificar la seguridad de nadie" (BBC News Mundo, 2019), evidenciando también una tendencia hacia la restricción y generalizaciones xenofóbicas.

Para el Perú, entonces, se empieza a volver inconcebible mantener una política de puertas abiertas como lo tuvo en un inicio si es que los países a su alrededor tampoco lo hacían. Lo que se ve es una respuesta regional –una suerte de efecto dominó–, en donde el Perú ya no puede darse el lujo de dar la contra, considerando, sobre todo, que el Perú es el país que, después de Colombia, ha recibido el mayor número de migrantes venezolanos.

En todo caso, si bien los factores externos y sus transformaciones han determinado el rumbo de la política exterior peruana respecto a Venezuela, en paralelo se dieron cambios en el ámbito doméstico que hicieron posible que dicha política exterior, incluida la política migratoria, se pueda llevar a cabo, ratificándola. Por lo tanto, si bien los factores externos son un componente esencial para comprender parte del cambio, debemos entender que, aunque la política exterior se lleve a cabo en el ámbito exterior, efectivamente repercute en la vida

de los ciudadanos del país, y por lo tanto los factores internos son tan importantes como los externos a la hora de entender las decisiones que se toman en materia de política exterior. A eso se dedicará el siguiente capítulo.



CAPÍTULO III. LOS FACTORES INTERNOS ¿EL PUEBLO MANDA?

A la hora de considerar la política exterior, es esencial tomar en cuenta “el conjunto de características específicas de las formaciones culturales de cada nación, debido a la estrecha vinculación entre lo interno y externo” (Tini, 2005), pues -si bien la política exterior actúa en la esfera internacional-, las premisas y axiomas bajo las cuales ese accionar es ratificado pertenecen al ámbito doméstico de una nación. El rol de la dimensión interna en la política exterior es fundamental; pues para llevar a cabo una política exterior activa -como la que se planteó el Perú en el 2016 al liderar regionalmente los esfuerzos por la democracia venezolana- es necesario que a nivel doméstico exista una situación de relativa estabilidad. Las dinámicas internas, por lo tanto, actúan como condicionantes a la hora de ejecutar la política exterior.

Esto puede ser ejemplificado con casos particulares como el de Brasil, que a raíz de la crisis política y económica que empezó a vivir en el 2012, transformó su política exterior. Dicha política exterior, en la década anterior, había estado marcada por la búsqueda del estatus de potencia del país; destacándose por la expansión de empresas brasileñas en la región y la búsqueda de la integración regional -liderada por Brasil- (Frenkel, 2017). Sin embargo, el desmantelamiento de grandes casos de corrupción; el Petrolão y el Lava Jato -que implicaban a autoridades y miembros de la clase política brasilera-, y la subsecuente crisis política y económica que pasó a vivir en país implicaron un duro golpe al poder blando brasileño (Adins, 2019, pág. 49) incapacitándolo para mantener el mismo papel activo a nivel internacional.

Otro ejemplo reciente de esto es el caso de Chile, que en los últimos meses de 2019 vio su orden interno sacudido por revueltas. Ante esta situación, el presidente Sebastián Piñera tomó la decisión de cancelar algunos eventos internacionales que estaban programados a ocurrir en Chile; las Cumbres APEC y COP25, así como la final de fútbol de la Copa Libertadores. Respecto a las cumbres, el ex canciller chileno, Heraldo Muñoz, sostuvo que, si bien esto entrañaría un fuerte golpe a la política exterior chilena, “la ciudadanía no habría entendido, en esta situación tan delicada, destinar dineros importantes a dos cumbres”

(CNN Chile, 2019), confirmando que cualquier política que se lleve a cabo en el ámbito exterior tiene que primero ser ratificada por la población.

En el Perú, entre los años 2016-2019, el ámbito doméstico atravesó el progresivo incremento de ciudadanos venezolanos que venían a residir al país. Si bien este incremento empezó a verse desde el 2016 -año en que se registraron aproximadamente 8 mil venezolanos en el Perú (CNN, 2019)-, no se generó una politización del tema hasta 2018, año en que ingresaron más de 500 mil inmigrantes venezolanos al Perú (Asencios & Castellares, 2020).

A partir del 2018 el flujo migratorio cambió de naturaleza, no solo en el volumen, sino también en términos de quiénes migraban. A diferencia del año 2017, en que el 68% de venezolanos que ingresaron al Perú eran técnicos o universitarios, al 2019 solo el 19% de los ciudadanos venezolanos solicitando ingreso al país habían concluido estudios superiores (RPP, 2019). En ese sentido, los resultados de un estudio realizado por Óscar Vidarte -en el que se compara una serie de encuestas realizadas en el Perú-, echan luz sobre la importancia de este hecho. Ante la pregunta: “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría usted con que el Perú autorice la entrada de inmigrantes poco capacitados para vivir y trabajar aquí?” El 8.2% de los encuestados indicó estar muy de acuerdo, el 18.3% algo de acuerdo, el 17% ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 22.3% estuvo algo en desacuerdo, y el 30.8% estuvo muy en desacuerdo (Vidarte O. , 2015). El hecho de que más de la mitad de encuestados sostuvieran estar en contra de la noción de aceptar a inmigrantes poco capacitados es importante para comprender -en parte- el giro negativo de la opinión pública en torno a la inmigración venezolana desde el 2018.

Todo esto implicó que la política exterior, que iba de la mano con una política migratoria muy abierta, empezara a volverse menos factible a corto y mediano plazo a causa de las limitaciones impuestas por el contexto doméstico -que empezaba a cobrar más importancia-.

Asimismo, la opinión pública y la forma que esta toma no puede ser desvinculada de los medios de comunicación. En este contexto, hay una dualidad entre la opinión pública y los medios de comunicación en la que estos últimos recogen percepciones existentes en la sociedad y las generalizan; consolidando

nociones -que pueden o no ser congruentes con la realidad- en el imaginario colectivo. En este caso en particular, la cobertura mediática de los inmigrantes venezolanos desde una óptica negativa se empieza a presentar recurrentemente desde el 2018, contribuyendo al rechazo a la inmigración por parte de la opinión pública. En ese sentido, el hecho objetivo del aumento de la inmigración no es el verdadero problema, sino cómo este hecho objetivo es interpretado por la población y cómo los medios de comunicación contribuyen a esa interpretación.

3.1 La llegada de más venezolanos y el impacto en la opinión pública

a. Con PPK: una percepción positiva

Se mencionó al inicio del presente trabajo que, en junio de 2019, el número de venezolanos que había abandonado su país ya alcanzaba los cuatro millones (ACNUR, 2019). De esos, más de 850 mil había buscado refugio en Perú (Organización Internacional para las Migraciones, 2019). Sin embargo, es importante destacar que en el 2015 el número de venezolanos en el Perú no alcanzaba los 4 mil (EFE, 2019). La entrada de un número tan alto de migrantes en arcos temporales tan cortos es algo sin precedentes para el Perú en las últimas décadas.

En el estudio 2014-2015 mencionado en los párrafos superiores, ante la pregunta: “¿Qué tan importante es para el Perú invertir más recursos en dar refugio a extranjeros que estén en peligro en su país? el 26.9% consideró que era muy importante, y el 27.9% algo importante (Vidarte O., 2015).

Estos resultados evidencian una actitud considerablemente positiva ante la noción de mantener una política migratoria abierta; por lo menos en el contexto en el que el gobierno de Kuczynski la planteaba, en el que la gran mayoría de venezolanos que ingresaban al país tenían un mayor nivel de capacitación que los que ingresaban hacia el 2018 y 2019. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que estas preguntas fueron respondidas en un contexto en el que los peruanos no percibían que la migración extranjera fuera a incidir directamente sobre sus vidas. Dos años después del estudio mencionado, al 9 de mayo de

2017 -ya en plena marcha la política exterior y migratoria de Kuczynski-, el total de venezolanos en el Perú era de 5,183. En el 2017, solo habían ingresado al Perú 480 migrantes venezolanos -según cifras oficiales- (Gestión, 2017). Esto constituye un incremento de poco más de mil ciudadanos venezolanos en el país desde el 2015, por lo que se puede inferir que la percepción y la opinión pública más pasiva por parte de los peruanos hacia la migración aún se mantenía vigente hacia el 2017.

La política exterior del gobierno de Kuczynski respecto a Venezuela gozó de ratificación doméstica al no ser objeto de cuestionamientos por parte de la opinión pública. Si bien los escenarios de política exterior se negocian a nivel internacional, hay un nivel interno que le da legitimidad al accionar externo y le impone límites mediante un mecanismo de ratificación (Putnam, 1988). El gobierno de Kuczynski hizo bien en socializar la causa venezolana mediante el discurso, y se evidenció una dinámica interna en la que la población no se oponía abiertamente al accionar del gobierno.

Según un sondeo realizado por la encuestadora GFK (2016), la política exterior del mandatario gozaba -tras los primeros tres meses de su gestión-, con un adecuado nivel de aprobación: el 35% de los peruanos calificó la política exterior como 'muy buena' y un 37% la calificó como 'regular' (Andina, 2016). Es difícil afirmar que la población apoyaba la política exterior del gobierno -particularmente en relación a la inmigración venezolana-, pero se evidencia que este no momento no había grandes cuestionamientos a política exterior en general. Este hecho es importante porque dichos cuestionamientos empezarían a surgir a partir de 2018, y, además, porque implica que no había limitaciones domésticas para que el gobierno implementara dicha política exterior. Asimismo, estos resultados sugieren que, tan solo tres meses tras haber asumido el cargo, el mandatario ya se había encargado de socializar en el ámbito doméstico la agenda de política exterior.

Más aún, es importante resaltar que los estudios de opinión referidos a la percepción de los peruanos sobre los migrantes venezolanos recién empezaron a surgir en el 2018, cuando el número de ciudadanos venezolanos en el país era

mayor. La propia escasez de estudios de opinión respecto a los inmigrantes venezolanos en el Perú entre el 2016 y el 2017 es -en realidad-, una señal de que este tema no era uno que aún generaba mucha politización, controversia, o interés público en general. En este caso, implementar una política migratoria abierta no implicaba un riesgo para el gobierno de Kuczynski, pues no estaba yendo en contra de una opinión pública que estuviese politizada y contraria en torno a la migración.

c. Con Martín Vizcarra: un rechazo palpable

En la Encuesta Mundial de Valores (EMV), realizada en noviembre de 2018, en un contexto en el que los venezolanos en el Perú ya bordeaban los 400 mil, el 80% de peruanos consideraba que la inmigración aumentaba el desempleo, 78% que causaba conflictos sociales y 70% que aumentaba la tasa de criminalidad. Asimismo, el 56% consideraba que el gobierno debía aplicar límites estrictos en el número de extranjeros que puedan entrar al país. Más aun, según una encuesta realizada por Ipsos-El Comercio en abril de 2019, el 67% de limeños percibía la migración venezolana como algo negativo, y solo el 23% como algo positivo, a comparación de febrero de 2018, cuando las proporciones eran 49% y 43% respectivamente (El Comercio, 2019). Del 67% que la consideraba como algo negativo, el 54% lo hacía porque percibía que la presencia de venezolanos en el país aumentaba la violencia y actividades delictivas, el 46% porque quitaban puestos de trabajo a los peruanos y estaban dispuestos a trabajar a menor precio, y el 44% porque aumentaba la informalidad (El Comercio, 2019). Los datos expuestos evidencian que, hacia el 2018, la ratificación que había sido otorgada a la política exterior y migratoria en el 2016, había sido retirada. Al sentir los efectos de la llegada de un flujo tan grande de migrantes, los peruanos - mediante la opinión pública- expresaban que la misma política que gozaba de ratificación social hace 2 años ya no lo hacía.

Además, un estudio comparado realizado por la PUCP y el IOP (2019) contrasta las actitudes de la población limeña respecto a los inmigrantes venezolanos entre el 2018 y el 2019, periodo en el cual se empezaron a

implementar restricciones migratorias y se volvieron progresivamente más severas. El estudio muestra que (en Lima Metropolitana y Callao), en el 2018, un 14% de los ciudadanos creía que, en los últimos dos años, más de un millón de venezolanos había llegado al Perú. En el 2019, era el 25% de los ciudadanos que pensaba lo mismo¹. Asimismo, respecto del rol del Estado frente a la inmigración venezolana, en el 2018 el 66% consideró que el Estado debería aplicar límites estrictos en el número de venezolanos y venezolanas que puedan venir. Asimismo, 17% consideró que debería prohibir la entrada al Perú de los venezolanos y venezolanas. En el 2019, el porcentaje de personas que creía que el Estado debería aplicar límites estrictos en el número de venezolanos y venezolanas que puedan venir se redujo a 55%, pero aumentó a 30% quienes consideraron que se debería prohibir la entrada al Perú de los venezolanos y venezolanas (Instituto de Opinión Pública; Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019).

Cabe resaltar, como ya se ha analizado en el capítulo anterior, que entre el 2018 y el 2019, la política migratoria atravesó una serie de modificaciones que fueron progresivamente limitando la llegada de venezolanos al Perú, culminando con la visa humanitaria en junio de 2019. Esto es importante porque los datos expuestos en el párrafo anterior evidencian que existe una correlación entre una percepción negativa en ascenso hacia los inmigrantes venezolanos y la implementación de políticas de entrada al país cada vez más restrictivas para los mismos. Asimismo, la actitud pública se correlaciona con la política exterior (Monroe, 1972, en Foyle, 2017, pág. 4). En ese sentido, se debe tomar en cuenta que la opinión pública tiende a condicionar la política exterior y, en consecuencia, la política migratoria.

Así, la opinión pública, si bien es un indicador, es importante porque actúa como una restricción ante los gobernantes y, por ende, el comportamiento externo de un Estado. La opinión pública hacia los inmigrantes se crea en base a

¹ En octubre de 2019, de los más de 800 mil venezolanos residiendo en el Perú, el 77.7% vivía en Lima (La República, 2019).

las representaciones mentales existentes en torno a la inmigración, y estas contribuyen a determinar actitudes hacia la política migratoria. Ningún ciudadano puede capturar o experimentar directamente el fenómeno de la inmigración como un todo. Por lo tanto, las interacciones sociales sumadas a las fuentes de información como las noticias proveen imágenes incompletas de un fenómeno social de gran escala. De esta forma, si bien gobiernos pueden contar con estadísticas sobre el flujo migratorio, la población construye opiniones políticas a partir de fuentes de información más complejas y matizadas. Se distingue entonces entre “inmigración estadística”, medida por el Estado e “inmigración imaginada” que es construida por ciudadanos que interpretan el mundo político y social (Blinder, 2015).

3.2 Medios de comunicación: agravantes del descontento

El hecho de que existan más venezolanos en el país tiene un impacto en el corto plazo, que puede ser percibido como negativo o positivo dependiendo de la posición en la que uno se encuentre. Sin embargo, el rol que juegan los medios de comunicación para transmitir esta información de manera clara y objetiva -o distorsionada y a medias-, es esencial.

En ese sentido, el papel que juegan los medios para forjar y consolidar la opinión pública es relevante, pues la manera en que los medios representan a los inmigrantes venezolanos es vital cuando se trata de influenciar la representación cognitiva que se tiene de ellos como grupo.

De acuerdo con G.P. Freeman (1995, pág. 885), la barrera más directa a la información en torno a la migración es la escasez y ambigüedad de datos objetivos, pues la información que se provee, en la mayor parte, es información especulativa sobre la inmigración; su composición legal, su efecto en la sociedad y la economía. Esto lleva a distorsionar la manera en que la migración es discutida públicamente.

Así, la información es crucial en la relación gobierno-ciudadanía. Para que el público esté al tanto de lo que se lleva a cabo en el ámbito político, debe estar informado de las políticas públicas que el gobierno está llevando a cabo. En paralelo, para que el gobierno sepa la temperatura de la opinión pública, debe estar al tanto de los temas que preocupan más a la sociedad. En ambos casos, los medios de comunicación juegan un rol central al proveer parte de la información que la ciudadanía y el gobierno necesita. Además, ha sido comprobado que la atención de los medios es crucial cuando se intenta comprender la reacción del público ante un flujo creciente de inmigrantes, y que un incremento en exposición mediática, de la mano con una retórica, negativa refuerza sentimientos de amenaza y percepciones negativas sobre la inmigración (Morales, Pilet, & Ruedin, 2015).

Asimismo, la relevancia de los medios es fundamental cuando se trata de un fenómeno que evoluciona; pues mientras más tiempo transcurre, la oportunidad del público crece para acumular la información suficiente para reducir la asimetría de información de la que son sujeto (Baum & Potter, 2008, pág. 49). Es por eso que el papel de los medios de comunicación -cuyo rol es distribuir información- es esencial, pues la manera en que ellos decidan enmarcar el fenómeno en cuestión es como será recogido por las masas. A pesar de la creencia ampliamente extendida de que la misión de los medios de comunicación es informar imparcialmente, en cuestiones de política exterior estos tienden a exacerbar la tendencia predominante en la opinión pública, en lugar de buscar remediar la asimetría de información mencionada anteriormente (Baum & Potter, 2008, pág. 47).

Así, en los momentos iniciales de un tema relacionado a la política exterior, es el gobierno quien tiene una ventaja de información, y la percepción del público es muy elástica. Sin embargo, a medida que el fenómeno se desenvuelve, surgen espacios para que desarrollen posiciones divergentes que influyan la opinión pública, y la elasticidad disminuye (Baum & Potter, 2008, pág. 47).

Durante el gobierno de Kuczynski, los medios de comunicación no mostraron demasiado interés en representar la inmigración venezolana como algo negativo. El tipo de cobertura mediática respecto a Venezuela y la inmigración se enfocaba principalmente en cubrir la crisis venezolana o las historias de algunos venezolanos que llegaban al Perú. En ese sentido, el mensaje que los medios transmitían replicaba el del gobierno; un mensaje humanitario. Titulares como: *Venezolanos en Perú: “Faltarán días de vida para agradecer hermandad de PPK”* (RPP, 2017), o *Mientras en otros países se cierran puertas, los venezolanos encuentran refugio en Perú* (NY Times, 2017), hacen eco del discurso proveniente de parte del gobierno, que buscaba posicionar al Perú como un país acogedor a los inmigrantes Venezolanos en el marco de la política exterior. Este hecho fue, precisamente, parte de la razón por la cual Kuczynski pudo, en el 2016, implementar una política migratoria tan abierta -en el marco de su política exterior-, sin mayor oposición. Sin embargo, a partir del 2018, los medios de comunicación adoptan una posición distinta, retratando al grupo humano constituido por inmigrantes venezolanos en el Perú de manera negativa.

a. Medios y criminalidad

Ante el creciente flujo de migrantes en el país, los medios de comunicación han jugado un rol importante al publicar y transmitir contenidos que asocian a la población venezolana con el crimen y la delincuencia: “se insiste en mostrar cifras de asaltos, conflictos de convivencia, y se trata de evidenciar que los problemas de inseguridad son culpa de quienes son extranjeros” (Barrios, 2019). Cuando las noticias policiales son protagonizadas por migrantes venezolanos, se suele resaltar su nacionalidad, cuando esta “no cumple ningún rol social relevante en cuanto a la noticia que se desea propalar” (MINJUS, 2019, pág. 8), por el contrario, esto solo refuerza la noción de que la nacionalidad es el elemento a través del cual se debe juzgar si alguien puede o no cometer un crimen. Ejemplos como la portada en el diario Perú 21, el domingo 24 de junio de 2018, que leía “Fue banda venezolana” en rojo y en mayúsculas -aludiendo a un crimen cometido en un centro comercial-, o el exagerado cubrimiento que tuvo

un doble descuartizamiento en Lima en el que estaban implicados varios migrantes venezolanos, confirman la medida en la que se ha asociado a los migrantes con la delincuencia a través de medios de comunicación.

Villca Fernández, activista venezolano quien estuvo detenido en el Helicoide, hoy exiliado en el Perú, sostuvo lo siguiente respecto al rol de los medios:

“Tienes un millón de venezolanos acá, y menos del 1% está delinquiendo o ha delinquido. Pero la prensa hace mucho daño. Está en todos los canales peruanos. Esta mañana prendí el televisor y decía ‘banda de venezolanos de crimen internacional’ después salen 3 o 4 noticias de robos de peruanos diciendo ‘han robado en tal lado’. La manera en que los medios retratan a los venezolanos importa mucho. Y eso contribuye a la xenofobia. Es terrible. El que comete el delito tiene que pagar, claro. Pero todo eso afecta a toda la gente honesta que busca sobrevivir” (comunicación personal, 15 de agosto de 2019).

Él confirma, desde su experiencia personal, lo que a gran escala sucede con la población inmigrante en el Perú a raíz de su representación en los medios. Sin embargo, ha sido demostrado que no existe una relación entre el incremento de la criminalidad y la llegada de venezolanos al Perú. Un informe realizado por el Comercio en el 2019 citaba al presidente del INPE manifestando que la cifra de internos de nacionalidad venezolana en las cárceles se sextuplicó entre abril de 2018 y abril de 2019. Cabe señalar que la cifra en el 2018 era -para empezar- bastante reducida; solamente 54 internos eran de nacionalidad venezolana, y este número se incrementó a 335 en el 2019 (El Comercio, 2019).

Hay que tomar en cuenta que en abril de 2018, se estimaba que en había 200 mil venezolanos en Perú (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2018), mientras que en marzo de 2019 eran casi 800 mil (Organización Internacional para las Migraciones, 2019). Es decir, el incremento de la población penitenciaria de nacionalidad venezolana no puede ser considerado sin tomar en cuenta que la población de inmigrantes venezolanos en el Perú en ese tiempo también incrementó en gran escala.

Más aún, los 335 internos de nacionalidad venezolana representaban, en el 2019, solo un 0.38% del total de la población penitenciaria; compuesta por 93500

internos en todo el país (El Comercio, 2019). Se evidencia así, entonces, que los medios recogen el descontento latente en la opinión pública -que no necesariamente corresponden con la realidad objetiva-, lo legitiman y lo generalizan.

b. Medios y servicios públicos

Los medios de comunicación también han contribuido a generalizar la idea de que el Estado, por ofrecer la prestación de servicios públicos a migrantes venezolanos, está dejando de hacerlo -o haciéndolo de manera deficiente- para los peruanos.

En el Perú, 7 de cada 10 peruanos asocia la saturación o debilitamiento de servicios públicos (en especial salud y educación) explícitamente a la llegada de personas de nacionalidad venezolana (Oxfam, 2019). Sin embargo, El 92% de venezolanos en el Perú no tiene seguro de salud (BBVA, 2019). Del 8% que sí tiene, el 54% (29 mil venezolanos) están afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS), el 29% (16 mil venezolanos) a EsSalud (16 mil venezolanos) y el 17% (9 mil venezolanos) cuenta con seguro privado (BBVA, 2019). No tendría sentido afirmar, por lo tanto, que las carencias relacionadas al sistema de salud estén relacionadas a una saturación causada por el flujo migratorio. En realidad, las preocupaciones relacionadas a las deficiencias de los servicios públicos han existido en la sociedad mucho antes de la llegada de la población venezolana al país (Oxfam, 2019).

Esta noción de 'colapso', es exacerbada por cobertura mediática que transmite caos, ejemplificada en titulares como "Ciudadanos venezolanos hacen largas colas y duermen en la calle por obtener antecedentes policiales" (Diario Correo, 2019), que pueden reforzar esta percepción de saturación, atribuyéndole la culpa a la población migrante por las deficiencias del Estado peruano. Asimismo, la noción del 'colapso de servicios' consolida un falso sentido de 'competencia por recursos escasos', en vista de que omite el estado preexistente de los servicios públicos (Oxfam, 2019), y direcciona la culpa hacia los inmigrantes, en lugar de exigir al Estado que se responsabilice por proveer dichos servicios.

c. Medios y trabajo

Otra de las nociones que los medios de comunicación contribuyen a consolidar en el imaginario colectivo es que los venezolanos quitan puestos de trabajo a los peruanos.

Titulares como: *venezolanos ambulantes en Perú se pelean en la calle por territorio de venta* (La República, 2019); *Gobierno recién ve que venezolanos quitan trabajo y afectan servicios* (Ojo, 2019), o incluso *“Empresas en Perú prefieren contratar a venezolanos que a peruanos”* (Trome, 2018), contribuyen a la construcción de una visión de los migrantes venezolanos como individuos que constituyen una amenaza para la estabilidad laboral de los peruanos.

Una publicación difundida por Banco Peruano de Reserva del Perú, realizada por Roger Asencios y Renzo Castellares (2020), aseveró que, en el año 2018, “los inmigrantes venezolanos en Lima habrían contribuido con el 0,33 por ciento al crecimiento del PBI de 4 por ciento” en dicho año. En la misma línea, un informe ya citado sobre los impactos macroeconómicos de la migración venezolana al Perú realizado por el BBVA concluyó que, con la inmigración, el crecimiento del PIB potencial para el año 2019 hubiera sido de 3.7% (BBVA, 2019)². Asimismo, calculó que el crecimiento del PIB potencial para ese mismo año si no se hubiera contado con migrantes venezolanos hubiera sido de 3.2% (BBVA, 2019), indicando que, a gran escala, la migración venezolana tendría un impacto positivo para el país en términos económicos, a pesar de lo que parecen transmitir los medios de comunicación.

Sin embargo, lo que los medios reflejan son las experiencias de insatisfacción de algunos individuos, y las generalizan. Además, suelen transmitir la información a manera de ‘media verdad’. En primer lugar, el flujo de migrantes hizo que se incremente la mano de obra. Esto despertó una preferencia en los empleadores por contratar a venezolanos, respondiendo a “una lógica de abaratamiento del costo de la mano de obra” por parte de empleadores locales. No

² Finalmente, el crecimiento del PBI en el Perú fue de 2.3% en el 2019, la tasa de crecimiento más alta en la región después de Colombia (Peru21, 2020).

obstante, valiéndose de la necesidad y urgencia de los inmigrantes venezolanos por encontrar empleo, algunos empleadores estarían aprovechando la situación para reducir los costos de producción. En ese sentido, el arribo masivo de venezolanos reforzó en algunos sectores el ejercicio de malas prácticas empresariales vinculadas con el pago de remuneraciones por debajo al salario mínimo vital, la exigencia de jornadas extendidas o la sobre carga de trabajo no acordado” (Organización Internacional para las Migraciones , 2019).

En segundo lugar, los efectos que dicho incremento en la mano de obra generado por la inmigración venezolana “sería atenuado por la expansión del consumo generado también por los inmigrantes” (Asencios & Castellares, 2020, pág. 18). En ese sentido, se estimó que “el consumo de los migrantes venezolanos en Lima y Callao explicaría casi el 25 por ciento del crecimiento del consumo privado en dichas regiones en 2018” (Asencios & Castellares, 2020, pág. 18), contribuyendo así al incremento del PBI de ese año en 0.33%, como ya se mencionó anteriormente. El peso de los inmigrantes en el consumo privado no es un elemento que los medios de comunicación toman en cuenta a la hora de abordar el asunto, lo que previene a la opinión pública de tener un panorama integral de la situación.

Por otro lado, la población venezolana en el Perú se encuentra concentrada laboralmente en la informalidad, lo que genera la percepción de competencia por oportunidades laborales en el sector informal (Grupo Banco Mundial, 2019). La necesidad de conseguir un trabajo para los ciudadanos venezolanos, sumada a la sobreoferta de mano de obra -producto del incremento en el flujo migratorio-, llevaría, en el corto plazo, a que algunos peruanos vieran sus negocios afectados en ciertos sectores –en particular en los sectores no calificados y de puestos informales–. De ahí que surgiera el discurso reflejado en las encuestas y los medios -la noción de “los venezolanos quitan trabajo a los peruanos”-, que incluso fue replicado por el propio presidente Vizcarra en una entrevista ya mencionada anteriormente. En este caso, lo que alega el presidente es conocido en el mundo económico como *la falacia del trabajo finito*, y ha sido desmentido por varios economistas. Diego Macera, el Gerente General del Instituto Peruano de Economía sostiene que: “el número de empleos no es una

cantidad fija; más bien se crea justamente con el esfuerzo y dinamismo económico al que aportan los inmigrantes” (Macera, 2017). Sin embargo, en vista de que los medios de comunicación refuerzan la narrativa de que, efectivamente los venezolanos llegan a “quitar trabajo”, esta se legitima y vuelve aceptable este tipo de discurso.

La opinión pública puede o no ser relevante para una decisión política. Esto depende de qué tanto le importe un tema a la población y si es que la actitud de la población es lo suficientemente consistente como para proveer una dirección política clara para los tomadores de decisión. Más importante aún es si es que estos sentimientos latentes en la opinión pública son efectivamente recogidos o movilizados por grupos organizados (Harwood, 1986). En este caso se demuestra que sí lo es. Pues el gobierno, al verse en una situación que no previó, viéndose abrumado ante su falta de planeamiento, adopta un discurso que reproduce lo que recoge de la opinión pública y lo refleja en la política migratoria.

3.3 El factor agencia

Es importante tomar en cuenta, también, que las restricciones en la política exterior se empezaron a ver desde el 2018, cuando Kuczynski renunció a la presidencia de la República a favor de su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, y, por lo tanto, es relevante tomar en cuenta el factor de la agencia: “En el proceso de elaboración de una política exterior se toman en cuenta, la forma, el cómo y quién (o quienes) hacen la política exterior. Las decisiones por tanto son el aspecto más visible y obvio de la política exterior. Sin embargo, éstas son solo partes de una totalidad mucho mayor que incluye pautas de comportamientos, objetivos, intereses, estilos, percepciones e incluso no decisiones.” (Tini, 2005). Como ya se ha establecido, para Kuczynski el tema de Venezuela fue algo que él, como presidente, mantuvo como prioridad durante su gestión. En septiembre de 2016, Kuczynski, en una reunión con el secretario de Estado de Estados Unidos, John Kerry, le planteó a este la posibilidad de crear un grupo de apoyo para ayudar a Venezuela porque “va a venir el colapso de un día para otro y va a

haber sangre en las calles y nadie va a estar preparado (en el país suramericano)" (RPP, 2016).

En una comunicación personal (15 de febrero de 2020), el expresidente Kuczynski manifestó:

“El punto de vista de mi convicción es que hay que mantener las fronteras abiertas. Ahora la verdad es que hay que tomar en cuenta las presiones políticas internas. Eso requiere algún tipo de ajuste en las políticas migratorias. Yo no hubiera ido a donde ha ido este gobierno, pero algo hubiera tenido que hacer porque sino hubiera habido un problema político muy grande. Claro que sabíamos que después de algún plazo habría alguna reacción de gente que no iba a poder competir con los sueldos bajos que un inmigrante empobrecido va a aceptar, y de ahí viene la reacción que ha ocurrido. Pero hay que mirar esto de otra manera. La migración, a pesar de que tiene efectos laborales en el corto y mediano plazo, ayuda enormemente al crecimiento económico, porque la gente que migra es en gran parte gente joven. Mirándolo como economista, la entrada de venezolanos es favorable para la economía del Perú porque entra mucha gente joven y entrenada. Si hacemos la cuenta de todo, el efecto es netamente positivo, con, obviamente, tensiones en algunas áreas”.

La visión del exmandatario evidencia su apreciación positiva en torno a la migración. Sin embargo, durante su gobierno, no solo fue conveniente articular un discurso coherente con la política exterior que se llevaba, sino que el contexto le permitió llevar una política migratoria muy abierta. Sin embargo, el presidente deja claro que él hubiera tomado un camino distinto al que tomó el gobierno del presidente Vizcarra. En este caso, el interés especial que Kuczynski tenía por el caso venezolano es el único indicador de que, en este caso particular, el rol de la agencia puede haber jugado un rol en el desenlace de la política migratoria. En cuanto a la política exterior, la visión del presidente Vizcarra parecería ser distinta a la de su predecesor. Feline Freier, en entrevista, mencionó lo siguiente: “Yo entrevisté a Kuczynski, para Kuczynski realmente fue un tema, hay diferentes variables; consideraciones exteriores, pero también la agencia. Vivimos en un presidencialismo y para Kuczynski el tema fue importante y a Vizcarra pues parece que no le importa tanto. Y lo que yo argumento es que crecieron los números, y con el crecimiento de los números y las reacciones xenófobas ya en algún momento se vuelve un tema más doméstico y de opinión pública. Es muy

interesante analizar en qué momento se da este cambio” (comunicación personal, 30 de noviembre de 2018).

En ese sentido, el presidente Vizcarra es percibido como un presidente que es muy sensible a la opinión pública. Se ha mantenido siempre -y la cuestión venezolana no es una excepción- en sintonía con el sentir de la población. En vista de que su gestión se ha desarrollado en un contexto en el que la inmigración venezolana es percibida de manera negativa, algunos de sus gestos han estado también en sintonía con ella. Quizás si él hubiera sido presidente en el 2016 y el 2017, hubiera tomado el mismo rumbo que PPK, porque en ese momento la opinión pública lo hubiera apoyado.

Martín Vizcarra marcó -desde el inicio-, una línea divisoria con su predecesor; al establecer la lucha contra la corrupción como el eje central de su gestión. El presidente se ha caracterizado por ser contundente en su discurso cuando busca abordar temas relacionados a la corrupción y a la reestructuración del sistema política y judicial; incluso articulando sus intervenciones en espacios internacionales en torno a estos temas. Así, en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2019, el presidente habló de la reforma política y judicial planteada por su gobierno para abordar la corrupción -a la que se refirió como un cáncer-. Asimismo, es interesante resaltar que, por ejemplo, en el mensaje a la Nación de 28 de julio de 2019, el tema de Venezuela -y de política exterior- estuvo ausente en el discurso del mandatario, lo que indicaría que en su agenda no es una prioridad. Lo que un mandatario dice y hace es tan importante como lo que no dice o lo que deja de hacer.

El canciller del gobierno de Kuczynski, Ricardo Luna, también jugó un rol importante en la creación del Grupo de Lima. De hecho, como ya se mencionó en el capítulo 2; fue su idea. Su iniciativa y su capacidad para conciliar con los distintos cancilleres de la región fueron elementos clave para explicar el nacimiento del Grupo de Lima y el rol de liderazgo que el Perú jugó inicialmente en el mismo.

Lo que se debe tomar en cuenta acá son los rasgos personales de los tomadores de decisiones, que, sumados al contexto en el que dan, llevan a que

las medidas sean muy abruptas; es decir, que se dé un giro de una política migratoria absolutamente abierta a una que podría ser considerada de las más tímidas y restrictivas de la región.

3.4 La relación entre factores internos y externos

En última instancia, es fundamental esclarecer que para los propósitos del análisis del fenómeno en cuestión no es posible concebir las esferas nacional e internacional independientemente. El entrecruzamiento entre ambas esferas está presente en cada paso del proceso. Es necesario un enfoque integrativo de los procesos que entrecruce el ámbito doméstico y el externo para poder contemplar el panorama de manera integral.

Es importante destacar, además, que si bien los factores internos y externos tienen un peso que evoluciona a lo largo del proceso, también existe una retroalimentación entre los mismos.

La prolongación de la crisis venezolana -un factor externo- es un hecho que, en el 2016, no fue considerado como un desenlace probable a la hora de implementar la política exterior que implicó el aperturismo en las fronteras. La situación venezolana en el 2016 permitió a Kuczynski asumir el riesgo de abrir las fronteras y esperar que la crisis acabara pronto. Sin embargo, la prolongación de la crisis venezolana contribuye a la intensificación del éxodo masivo del país; lo que se traduce en un gran incremento en el flujo migratorio hacia el Perú. Este hecho gatilla el interés de la opinión pública, que, reforzada por los medios de comunicación, expresa descontento. La consecuencia es un cambio en la política migratoria a partir del 2018, hacia una que empieza a limitar el ingreso de inmigrantes. Dicho interés por parte de la opinión pública era inexistente (o tenía, más bien, otra naturaleza) en el 2016, hecho que a la misma vez permitió que Kuczynski pudiera llevar a cabo su política exterior sin ningún tipo de oposición por parte de la ciudadanía.

Asimismo, las restricciones a la inmigración que otros países de la región implementaban hacia el 2018 -un factor externo- también implicaría una consecuencia directa para el ámbito interno. Si el Perú se mantenía como el

único país de la región que mantuviera una política de fronteras abiertas, el flujo migratorio se hubiera canalizado desproporcionalmente hacia el país; incrementando aún más el descontento popular ya latente, y posiblemente generando inestabilidad en el país en vista de que la percepción generalizada hubiera sido que el gobierno no escucha los pedidos ciudadanos. En el 2016, sin embargo, el panorama regional era uno que le ofrecía al Perú oportunidades más que limitaciones.

Además, en el 2016, el número de inmigrantes venezolanos en el Perú no era significativo, por lo que había una articulación entre objetivos internos y externos. Sin embargo, hacia el 2018, el gran flujo de migrantes y el descontento de la población, lleva al gobierno a tomar acciones que limiten el flujo de migrantes para mantener la paz a nivel interno, pero a la vez, los factores externos – que han atravesado una evolución hacia el 2018-, ya no componen un contexto en el que Perú podía, de manera realista, seguir en el papel de líder.

En ese sentido, el Perú reconfigura sus objetivos de política exterior y eso abre espacio para que la política migratoria ya no se conciba como un medio para obtener un objetivo de política exterior, sino que responde más a consideraciones internas.

Es importante hacer, en este momento, un auto reconocimiento del hecho que probablemente existan más factores que incidieron en el cambio en la política migratoria, así como otros enfoques -tales como la política burocrática-, que podrían ofrecer, desde otra perspectiva, conclusiones válidas acerca de el mismo fenómeno. Con eso, se debe resaltar que esta investigación no busca ser cerrada, sino que es un intento por aportar desde un enfoque de política exterior. Asimismo, se debe tomar en cuenta de que la retrospectiva ofrecerá, en los años por venir, un distanciamiento que permita echar una mirada fresca al tema y quizás descubrir nuevos aportes.

CONCLUSIONES

a. Sobre la interrogante planteada:

En esta investigación se ha buscado responder a una interrogante central: entender cuáles fueron los factores que, entre el 2016 y el 2019, llevaron a que el Perú atravesase dos cambios en su política migratoria hacia los migrantes venezolanos: desde una que se consolidó en el 2016 como particularmente acogedora hacia los migrantes venezolanos, hacia una considerablemente restrictiva con su ingreso.

b. Sobre la hipótesis planteada:

La hipótesis que se formuló al inicio sostenía que era la evolución de los dos factores externos y los dos internos entre los años 2016 y 2019, los que permitirían entender el giro. Se parte de la premisa que la política migratoria es reflejo de la política exterior, en tanto se desarrolla en función de los intereses externos del país. Sin embargo, también se ve condicionada por factores internos que permiten entender el cambio en la política exterior, y por ende también de la política migratoria. Así, en un primer momento la política migratoria es parte de una estrategia para alcanzar un objetivo de política exterior: la búsqueda de prestigio en el ámbito regional. En el segundo momento, el contexto lleva a que la política exterior se torne menos activa, y, por lo tanto, se abre un espacio para que la política migratoria pueda responder más directamente a consideraciones internas.

Sobre los principales hallazgos:

1. La política migratoria no se puede concebir fuera del marco de la política exterior. La relación entre el ámbito internacional y las decisiones que se

adoptan en materia migratoria son inseparables. Entre el 2016 y el 2017 la política migratoria es el reflejo de una política exterior que busca liderazgo en el ámbito regional, y se materializa mediante la apertura de las fronteras. Entre el 2018 y el 2019, el progresivo incremento en la restricción para el ingreso de migrantes venezolanos al Perú es también un reflejo de una política exterior menos activa que permite que se adopte una política migratoria más restrictiva. En el segundo momento el contexto permite que la política migratoria pueda responder más directamente a consideraciones internas, pero se mantiene enmarcada dentro de una política exterior que se ha adaptado para que esto sea posible.

2. El primer factor externo, la crisis venezolana, explica los cambios de la siguiente manera: En el 2016, año en el que el Perú asume el rol de liderazgo regional, se desata una ola de protestas contra el régimen de Maduro con gran repercusión internacional. La noción generalizada era que el régimen caería dentro de los próximos meses o años. En ese contexto, asumir un liderazgo regional que implicara abrir las fronteras a quienes huyeran del régimen, era un riesgo que Kuczynski podía asumir dadas las circunstancias. Sin embargo, hacia el 2018, se hace evidente que el liderazgo del Perú frente al Grupo de Lima estaba fracasando ante su principal objetivo, restaurar la democracia en Venezuela. Así, la prolongación de la crisis implica un incremento en el número de migrantes ingresando a los países de la región, y la falta de resultados produce un desgaste regional que lleva a los países vecinos a tomar medidas para proteger sus propias fronteras.
3. El segundo factor externo, el panorama regional, evoluciona de la siguiente manera: En el 2016 el panorama regional estaba configurado de forma tal que las tradicionales potencias regionales como México, Brasil y Argentina lidiaban con crisis internas, viéndose imposibilitadas de adoptar un papel activo en el plano regional. Se abre, entonces, una oportunidad para que el Perú pueda tomar el rol de liderar a la región, direccionada

en torno a la restauración de la democracia venezolana. A esto se suma que, en este momento, se facilitó la conciliación entre los cancilleres de la región, articulada por Ricardo Luna en el Grupo de Lima. Sin embargo, hacia el 2018, el panorama regional se empieza a reconfigurar, pues surgen liderazgos de extrema derecha como Jair Bolsonaro en Brasil, y se profundiza la presencia extraoficial de Estados Unidos en el Grupo de Lima. Todos estos factores hacen que se vuelva cada vez más difícil para el Perú lograr una conciliación entre el grupo de países y a la vez mantener su liderazgo. En paralelo, los países de la región empiezan a preocuparse cada vez más por las dinámicas internas que la creciente migración venezolana ocasiona dentro de sus propias fronteras, por lo que priorizan la protección de sus fronteras ante la cooperación por la lucha por la democracia venezolana. Así, el Perú empieza a verse limitado por el contexto externo y se ve forzado a adoptar una política exterior más tímida, que abre paso para que la política migratoria pueda empezar a responder, entonces, a consideraciones domésticas.

4. El primer factor interno, la llegada de más venezolanos y su impacto en la opinión pública, logra explicar los cambios de las siguientes maneras: En el 2016, el hecho de que no haya existido cuestionamientos a la política exterior (y, por ende, a la política migratoria) fue un elemento clave sin el cual esta no hubiera podido ser llevada a cabo en primer lugar. De hecho, uno de los indicadores que evidencia la neutralidad de la opinión pública es que entre el 2016 y el 2017 no hay estudios de opinión pública respecto a la percepción que tienen los peruanos sobre los inmigrantes venezolanos en el Perú. Sin embargo, a partir del 2018 el flujo de migrantes venezolanos crece exponencialmente. Así, el tema empieza a recibir mayor cobertura mediática y la opinión pública adquiere un rol relevante al manifestar un latente descontento, replicado y fortalecido por los medios de comunicación. Como ya se mencionó anteriormente, el Perú, en su política exterior respecto a Venezuela, se había visto relegado a un rol más pasivo. Esto permite, entonces, que se pueda alterar la política migratoria,

volviéndola progresivamente más restrictiva, sin contradecir los lineamientos generales de la política exterior.

5. El último factor interno analizado es el de la agencia. El periodo analizado, entre el 2016 y el 2019, transcurre con dos presidentes distintos. En el 2016, cuando se implementa la política exterior de liderazgo (y la política migratoria aperturista), es Pedro Pablo Kuczynski quien está al mando. Se ha comprobado mediante entrevistas que para el exmandatario la cuestión de la democracia venezolana era un tema de personal importancia, por lo que su propia presencia en el cargo -aunque es imposible decir en qué medida-puede haber influido en el entusiasmo inicial con el que el Perú abrió sus fronteras. El ascenso al poder de Martín Vizcarra, que coincide precisamente con el segundo giro en la política migratoria, es considerado un factor que probablemente incidió en dicho giro, pues las prioridades personales del presidente no yacían en mantener un liderazgo firme en el ámbito regional respecto a Venezuela; permitiendo, así, que el rumbo de la política migratoria gire también.



BIBLIOGRAFÍA

- 20minutos. (27 de octubre de 2017). Estados Unidos aplaude acciones del Grupo de Lima en pro de Venezuela . *20minutos*.
- Abusada, R., & Pastor, C. (2008). Migración en el Perú. *Instituto Peruano de Economía*.
- ACNUR - OIM. (22 de febrero de 2019). Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3,4 millones. *Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3,4 millones*. ACNUR/Siegfried Modola.
- ACNUR. (7 de junio de 2019). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM .
- Adamson, F., & Tsourapas, G. (2019). Migration Diplomacy in World Politics. *International Studies Perspectives*, 20, 113-128.
- Adins, S. (2019). ¿La región como trampolín para la emergencia global? Las estrategias regionales de Brasil y Turquía. *Agenda Internacional*(37), 9-60.
- Andina. (2016). Mayoría de peruanos respalda lucha del gobierno contra la corrupción.
- Andina. (25 de agosto de 2018). Exigencia del pasaporte permitirá un registro fiable de los migrantes venezolanos.
- Aras, N. E., & Mencuttek, Z. S. (18 de julio de 2015). The international migration and foreign policy nexus: The case of Syrian refugee crisis and Turkey. *Migration Letters*, 12(3), 193 – 208.
- Asencios, R., & Castellares, R. (2020). *Impacto de la Inmigración Venezolana en el Empleo y los Salarios: el Caso Peruano*. Banco Central de Reserva del Perú.
- Barrios, J. (20 de enero de 2019). Desafiar el discurso del odio.
- Baum, M., & Potter, P. (2008). The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. *Annual Review of Political Science*, 11, 39-65.
- BBC Mundo. (3 de marzo de 2016). Brasil: las 4 causas del desplome de la mayor economía de América Latina . *BBC Mundo*.

- BBC Mundo. (8 de febrero de 2017). A qué países de América Latina es más fácil emigrar (y a cuáles más difícil).
- BBC News Mundo. (21 de enero de 2019). Femicidio en Ecuador: la advertencia del presidente Lenín Moreno a los migrantes venezolanos tras el asesinato de una mujer embarazada a manos de su expareja. *BBC*.
- BBC News Mundo. (30 de abril de 2019). Venezuela crisis: How the political situation escalated. *BBC*.
- BBC News Mundo. (2017). Qué significa que Obama haya terminado con la política de "pies secos, pies mojados" que amparaba a los cubanos que llegaban a Estados Unidos.
- BBVA. (2019). *Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos*.
- Bedoya, D. (7 de mayo de 2019). INPE: población venezolana en prisión se sextuplicó en solo un año | INFOGRAFÍA. *El Comercio*.
- Blinder, S. (2015). Imagined Immigration: The Impact of Different Meanings of 'Immigrants' in Public Opinion and Policy Debates in Britain. *Sage Journals*, 63(1), 80-100.
- Blouin, C., Freier, F., & Acosta, D. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Fundación Carolina*, 1-30.
- Brown, C. (2001). *Understanding International Relations*. Nueva York: Palgrave.
- Cantor, D. J., Freier, L. F., & Gauci, J.-P. (2015). A paradigm shift in Latin American immigration and asylum law and policy? En L. F.-P. David James Cantor, *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (págs. 1-11). Londres: Institute of Latin American Studies.
- Castañeda, S. (2018 de agosto de 2018). Greater support needed for refugees and migrants from Venezuela. *UN News*.
- CNN Chile. (30 de octubre de 2019). Heraldó Muñoz y suspensión de la APEC y la COP25. *CNN*.
- CNN en español. (2017). ¿Es legal lo que hizo el TSJ de Venezuela? Acá la respuesta.

- CNN en español. (junio de 2019). 9.617 venezolanos ingresaron a Perú en el último día en que no les fue requerido contar con pasaporte y visa humanitaria.
- Congreso de la República del Perú. (2 de setiembre de 2019). Presentación ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Canciller Néstor Popolizio. Lima.
- Cuello, V. (4 de setiembre de 2018). La respuesta de América Latina a la crisis migratoria de Venezuela. *Radio JGM*.
- Datosmacro. (2017). Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/peru>
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 22 de noviembre de 1984.
- Decreto Legislativo 1130. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 7 de diciembre de 2012.
- Decreto Supremo 001-2018-IN (2018). Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 23 de enero de 2018.
- Decreto Supremo 002-2017-IN (2017). Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 2 de enero de 2017.
- Decreto Supremo 015-2017-RE (2017). Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 27 de abril de 2017.
- Decreto Supremo 1350 (2017). Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 6 de enero de 2017.
- Diario Correo. (2019). *Ciudadanos venezolanos hacen largas colas y duermen en la calle por obtener antecedentes policiales*.
- Diario Correo. (27 de agosto de 2018). Daniel Urresti propone enviar a los venezolanos a los lugares más alejados del Perú .
- Economía, A. (23 de agosto de 2018). Crisis migratoria de venezolanos se toma la campaña para elecciones locales en Perú .
- EFE, A. (3 de marzo de 2019). Más de 700.000 venezolanos llegaron a Perú en los últimos cuatro años .
- El Comercio. (10 de setiembre de 2018). Venezolanos en Perú: canciller detalló por qué se les solicita pasaporte. *El comercio*.

- El Comercio. (14 de agosto de 2019). Migración venezolana al Perú se redujo en más del 90% en julio.
- El Comercio. (25 de julio de 2017). Gobierno evalúa ampliar plazo para entrega de PTP a venezolanos.
- El Comercio. (4 de abril de 2019). El 67% de limeños no está de acuerdo con la inmigración venezolana al Perú.
- El Comercio. (7 de mayo de 2019). INPE: población venezolana en prisión se sextuplicó en solo un año | INFOGRAFÍA. *El Comercio*.
- El Nuevo Herald. (19 de agosto de 2018). Tensión regional: Brasil enviará tropas a la frontera por violencia contra venezolanos. *El Nuevo Herald*.
- El Nuevo Herald. (9 de junio de 2018). Chile modifica requisitos para la visa de residencia temporal a los venezolanos. Estos son los cambios Read more here: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article212877824.html#storylink=cpy>. *El Nuevo Herald*.
- El País. (12 de mayo de 2017). La violencia en México se desata este año y debilita cada vez más el sistema. *El País*.
- El País. (18 de agosto de 2018). Ecuador restringirá la entrada de venezolanos por la llegada de 4.000 al día.
- El País. (2019). Los venezolanos solo podrán ingresar a Perú con pasaporte. *El País*.
- El País. (3 de febrero de 2019). Así se lanzó Trump al derribo de Maduro.
- El País. (3 de julio de 2017). Brasil entra en su quinto año de crisis política sin atisbo de solución. *El País*.
- Fisher, M., & Taub, A. (15 de mayo de 2017). El colapso de Venezuela explicado en cinco pasos. *The New York Times*.
- Fondo Monetario Internacional. (2017). *Informe Anual del FMI 2017: Promover el crecimiento inclusivo*. Fondo Monetario Internacional. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Foyle, D. (2017). *Public Opinion and Foreign Policy*. Oxford University Press, 1-27.
- Freeman, G. P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *The International Migration Review*, 29(4), 881-902.

- Freier, F. (8 de junio de 2019). Riesgos del control migratorio. *El Comercio*.
- Freier, F., & Castillo, S. (2020). Presidentialism and Migration Politics in Latin America: Understanding Policy Reactions to the Displacement of Venezuelan Citizens. *Internacia*.
- Freier, L. F. (28 de septiembre de 2018). Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees. *Refugees Deeply*.
- Frenkel, A. (2017). El efecto mariposa: crisis brasileña y secuelas regionales. *Nueva Sociedad* .
- Gestión. (16 de mayo de 2018). ¿Podrá Argentina superar la crisis? *Gestión*.
- Gestión. (5 de marzo de 2018). PPK a venezolanos: “Vengan al Perú y les pagaremos los sueldos de ley” . *Gestión*.
- Gestión. (9 de mayo de 2017). Venezuela, la crisis y la capacidad de Perú para afrontar una ola migratoria.
- Gonzales Posada, L. (7 de diciembre de 2019). Maduro sigue matando y Grupo de Lima languidece. *Expreso*.
- Grupo Banco Mundial. (2019). *Una Oportunidad Para Todos: Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Lima.
- Gurganus, J. (22 de mayo de 2018). Venezuela: A New U.S.–Russia Battleground. *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Harwood, E. (1986). American Public Opinion and U. S. Immigration Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 487, 201-212.
- IDEHPUCP. (5 de febrero de 2019). Finalizado el plazo para que las personas venezolanas soliciten el PTP, ¿ahora qué?
- Infobae. (30 de junio de 2018). Más de 350 mil venezolanos llegaron a Perú en los últimos dos años para escapar del régimen de Nicolás Maduro .
- Instituto de Opinión Pública; Pontificia Universidad Católica del Perú. (febrero de 2019). Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima-Callao 2018-2019.
- Janetsky, M. (14 de enero de 2019). Here’s Why Colombia Opened Its Arms to Venezuelan Migrants—Until Now. *Foreign Policy*.

- Juez, B. (1 de junio de 2017). La OEA no logra un acuerdo sobre Venezuela. *El Mundo*.
- Kaarbo, J., Lantis, J. S., & Beasley, R. K. (2013). The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. En R. K. Beasley, J. Kaarbo, J. S. Lantis, & M. T. Snarr, *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. CQ Press.
- Kahat, F. (3 de febrero de 2019). El Grupo de Lima frente a Donald Trump. *El Comercio*.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1987). Review: Power and Interdependence Revisited. (T. M. Press, Ed.) *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Klaveren, A. V. (2013). El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina. En T. Legler, A. Santa-Cruz, & L. Zamudio, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (págs. 96-109). Oxford University Press.
- Koechlin, J., Vega, E., & Solórzano, X. (2018). Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado. En J. E. José Koechlin, *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (págs. 47-97). Lima: José Koechlin, Joaquín Eguren | Editores.
- La República. (3 de mayo de 2018). "Situación de Venezuela mejorará si Maduro sale del poder", Antonio Ledezma. *La República*.
- La República. (8 de agosto de 2019). Venezolanos compiten con peruanos por puestos de trabajo de 1.000 soles.
- Lázaro, J. (2015). La política migratoria. El mapa y el territorio. En F. Novak, & J. García, *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas* (págs. 277-293). Lima: Konrad Adenauer Stiftung .
- Ley N°27891. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2002.
- Ley N° 7744. Congreso Constituyente, Lima, Perú, 27 de abril de 1933.
- Ley N° 27444. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de abril de 2001.
- Macera, D. (5 de mayo de 2017). Arepas a la huancaína. *El Comercio*.
- Maguiña, E. (2010). Un acercamiento al estudio de las inmigraciones extranjeras en el Perú durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. *Revista Tierra Nuestra*, 8, 65-96.

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2016). Comunicado sobre la situación en Venezuela. Lima.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2017). El Perú condena la ruptura del orden democrático en Venezuela. Lima.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2019). Palabras del canciller Gustavo Meza-Cuadra durante su ceremonia de presentación en el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (3 de mayo de 2019). Declaración del Grupo de Lima.
- MINJUS. (2019). *Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial*. Lima: Comisión Nacional Contra la Discriminación.
- Morales, L., Pilet, J.-B., & Ruedin, D. (2015). The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1495-1516.
- NY Times. (31 de marzo de 2017). Mientras en otros países se cierran puertas, los venezolanos encuentran refugio en Perú.
- Nye, J. (2020). Why Morals Matter in Foreign Policy. *Project Syndicate*.
- OEA. (6 de junio de 2019). Comunicado Conjunto 019 – 19.
- Ojo. (6 de mayo de 2019). Gobierno recién ve que venezolanos quitan trabajo y afectan servicios.
- ONU. (28 de octubre de 2016). ONU aplaude el apoyo del Vaticano al diálogo en Venezuela . *Noticias ONU*.
- Organización Internacional para las Migraciones . (2018). *Monitoreo de Flujo de Migración Venezolana en el Perú: DTM Ronda 3*. Lima: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Organización Internacional para las Migraciones . (2019). *Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura*. Lima.
- Organización Internacional para las Migraciones . (setiembre de 2019). Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú.

- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú - DTM ronda 5*.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). Obtenido de <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>
- Oxafam. (2019). *Yes, but not here: Perceptions of xenophobia and discrimination towards Venezuelan migrants in Colombia, Ecuador and Peru*. Reaserch Report.
- Panam Post. (8 de agosto de 2019). Dos años del Grupo de Lima: buenas intenciones, pocos resultados.
- Perú 21. (24 de noviembre de 2018). Bolsonaro dice que no devolverá venezolanos pero aplicará régimen de control. *Perú 21*.
- Peru21. (17 de junio de 2019). Martín Vizcarra: "Migración venezolana en el Perú tiene que ser ordenada y segura" . *Peru21*.
- Peru21. (2020). BCR estima que PBI de Perú anotó crecimiento de 2.3% en 2019.
- Perú21. (4 de abril de 2017). Postularán a PPK al Premio Nobel de la Paz por su política migratoria. *Perú21*.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. (2018). *2018, Encuesta Mundial de Valores Perú*.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two levels games. *International Organization*, 42(03).
- Resolución de Superintendencia 000270-2018 (2018). *Diario Oficial El Peruano*.
- Resolución de Superintendencia N°000309-2018 (2018). *Diario Oficial El Peruano*.
- Resolución Nro. S/N (2018). *Diario Oficial El Peruano*.
- Rosenau, J. (1969). Toward the Study of National-International Linkages. En *Linkage Politics*. New York: The Free Press.
- RPP. (2019). Gobierno buscará que organismos internacionales donen dinero para abordar migración venezolana en Perú.
- RPP. (2019). *La mayoría de migrantes venezolanos en Perú son ahora mujeres menores de 30 años*.

- RPP. (26 de septiembre de 2016). PPK propuso a Estados Unidos crear un grupo de ayuda a Venezuela. *Radio Programas del Perú*.
- RPP. (28 de julio de 2017). Venezolanos en Perú: "Faltarán días de vida para agradecer hermandad de PPK".
- Snyder, R. C., Bruck, H., & Sapin, B. (1962). *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*. Nueva York: The Free Press.
- Staedicke, S. (21 de diciembre de 2018). As Venezuelan Crisis Deepens, South America Braces for More Arrivals and Indefinite Stays. *Migration Policy Institute*.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2015). Obtenido de El Perú tiene ahora una de las leyes de migraciones más modernas de la región: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/el-peru-tiene-ahora-una-de-las-leyes-de-migraciones-mas-modernas-de-la-region/>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (19 de abril de 2018). MIGRACIONES: Más de 200 mil personas de origen venezolano se encuentran en el Perú.
- Teitelbaum, M. S. (1984). Immigration, Refugees, and Foreign Policy. *International Organization*, 38(3), 429-450.
- The Atlantic. (20 de febrero de 2019). Trump's New Red Scare. *The Atlantic*.
- The Economist Intelligence Unit. (2019). *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*. The Economist. London: The Economist Intelligence Unit Limited 2019.
- Tini, M. N. (septiembre de 2005). Las Variables Domésticas en la Política Exterior: Casos de Argentina y Paraguay.
- Torrado, S. (26 de noviembre de 2019). Venezuela superaría en 2020 el fenómeno migratorio sirio. *El País*.
- Torres, Ó. (5 de mayo de 2019). Ministro del Interior Carlos Morán anuncia que van a expulsar a todos los venezolanos que tengan antecedentes policiales. *Trome*.
- Trome. (14 de enero de 2018). Empresas en Perú prefieren contratar a venezolanos que a peruanos.

Trome. (5 de mayo de 2019). Ministro del Interior Carlos Morán anuncia que van a expulsar a todos los venezolanos que tengan antecedentes policiales. *Trome*.

UNICEF. (2018). *Regional Refugee and Migrant Responde Plan for Refugees and Migrants from Venezuela*. Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. UNICEF/ Santiago Arcos.

Urich, L. M. (1 de enero de 2019). Bolsonaro tras retiro del Pacto sobre Migración: "Brasil es soberano de decidir si recibe o no migrantes". *France 24*.

Vidarte, O. (2015). *En El Perú, las Américas y el mundo 2014-2015*. Fondo Editorial PUCP.

Vidarte, Ó. (2018). La política exterior en tiempos de Kuczynski. En E. Toche, *Perú hoy: Sin paradero fial* (págs. 110-124). Lima: Desco.

Vizcarra, M. (11 de septiembre de 2018). Entrevista al Presidente del Perú. *Camilo CNN*. (C. Egaña, Entrevistador)

